

***Trabalho de Conclusão de Curso***  
***Pós Graduação em Gestão de Pessoas***

**Título: DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS EM GESTÃO DE  
PESSOAS**

**Autores: Francisco Sérgio Nobre Maia  
Maria Vanda Lima Pinto**

**Orientador:**

**Prof<sup>a</sup>. Patrícia Portella Prado Galhano**

**Brasília - Dezembro 2007**

## AGRADECIMENTOS

*Agradecemos aos nossos familiares, pela paciência, suporte e compreensão durante o período em que estivemos ausente e, aos colegas da SEGEP, que contribuíram com o nosso trabalho, respondendo o questionário da nossa pesquisa.*

## **RESUMO**

As organizações públicas, ao longo do tempo, vêm ajustando as suas estruturas e experimentando novas formas de gestão visando a melhoria contínua na diminuição das disfunções na gestão de pessoas. Este trabalho apresenta um estudo da organização burocrática no Setor Público, com ênfase na análise das disfunções burocráticas e suas conseqüências na Secretaria de Gestão de Pessoas. É apresentado um estudo de caso da Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas da União, localizada no SAFS quadra 4 - lote 1, Brasília. A pesquisa desenvolvida buscou agregar novos conhecimentos sobre o tema, principalmente ao apontar as disfunções mais relevantes e os possíveis caminhos para melhoria dos processos em uso naquela Secretaria. A pesquisa revelou, conforme análises e comentários citados, percepções importantes. Pode-se verificar que os servidores estão determinados, não só a mudarem processos, mas também a quebrarem paradigmas. As pessoas estão sendo sensibilizadas para adotarem novas posturas de comportamento e de trabalho. Isto nos revela que o processo de inovação da gestão, com a introdução de conceitos modernos de gestão, é algo irreversível.

Palavras-chave: Disfunções, Gestão de Pessoas.

## **ABSTRACT**

The public organizations, over time, are adjusting their structures and experimenting new forms of management aimed at continuous improvement in the reduction of dysfunctions in the management of people. This paper presents a study of the bureaucratic organization in the Public Sector, with emphasis on analysis of bureaucracy's dysfunctions, and its consequences in the organization. It presented a case study of the Department of Management of People of the Court of Accounts of the Union, located at SAFS kind 4-lot 1, Brasilia. The research developed sought add new knowledge on the subject, mainly pointing the dysfunctions more relevant and possible ways to improve the processes in use at the Department. The survey showed, as reviews and comments above, perceptions important. You can see that the servers are determined not only to change processes, but also breaking paradigms. People are sensitized to adopt new postures of behavior and work. This shows that in the process of innovation management, with the introduction of modern management concepts, it is something irreversible.

**Keywords:** Dysfunctions, Management of People

## **LISTAS**

**QUADRO 1: TEORIA DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA DE WEBER**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>07</b>
<b>2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>11</b>
2.1. BUROCRACIA	11
2.2. DISFUNÇÃO BUROCRÁTICA	19
2.3. COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL	27
2.4. GESTÃO DE PESSOAS	37
2.5. GESTÃO DE PESSOAS NO TCU	42
<b>3. ESTUDO</b>	<b>46</b>
3.1. METODOLOGIA	46
3.2. PESQUISA	46
3.2. RESULTADO	48
<b>4. CONCLUSÃO</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>55</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>57</b>
1. QUESTIONÁRIO	57
2. RESULTADO DA PESQUISA	60

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo geral identificar e analisar a existência ou não de disfunção burocrática na Secretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União, situada em Brasília-DF. A Secretaria de Gestão de Pessoas tem como finalidade propor e conduzir políticas de gestão de pessoas, além de gerenciar e executar atividades inerentes à gestão de clima organizacional, de serviços de pessoal, de desempenho, promoção e assistência à saúde, de qualidade de vida e de alocação e movimentação de pessoas no âmbito do Tribunal de Contas da União. A Secretaria é subdividida em Diretorias e Serviços, cuja estrutura é departamentalizada, onde os processos de trabalho, por envolverem direitos, deveres e benefícios de servidores de todo o Tribunal, necessitam de resposta rápida e eficiente, requerendo ou demandando uma maior agilidade no processo decisório.

As organizações, sejam elas privadas ou públicas, têm as suas razões de ser, têm objetivos a serem alcançados e metas para alcançar os resultados esperados. No entanto, o crescimento da especialização, níveis hierárquicos rígidos, normas, regulamentos, como consequência, podem provocar distorções que põem em risco seus objetivos e resultados.

Assim, segundo Motta e Pereira (2004, p. 2):

“É, (...), lícito afirmar que a sociedade moderna se caracteriza pelas organizações. Entre as características que tornam única a época em que vivemos, o grande número de organizações, a predominância desse tipo de sistema social em relação aos demais é uma das mais significativas. Deriva daí a importância do estudo das organizações. Antes, elas podiam ser contadas nos dedos, em cada país; hoje elas se contam aos milhares nos países desenvolvidos e mesmo naqueles em processo de desenvolvimento, como o Brasil.

Não é, todavia, apenas a predominância das organizações que torna particularmente importante seu estudo. Há outras razões. Por um lado, as organizações têm um papel essencial na formação da personalidade do homem moderno; por outro, as organizações e sua boa administração são condições do desenvolvimento de qualquer país.

A medida crescente em que as organizações contribuem para a definição da

personalidade de um indivíduo e condicionam seu comportamento tem sido motivo de interesse e preocupação de muitos estudiosos modernos. Alguns, como Max Weber e Robert Merton, limitaram-se apenas a estudar o problema do ponto de vista científico.”

Max Weber não teve a preocupação de definir burocracia, apenas enumerou suas características, onde os sintomas mais ostensivos da patologia burocrática são: apego à rotina, a cega obediência a normas e procedimentos padronizados, a formalidade e não a essencialidade, a eficiência e não a eficácia, o processo e não o resultado, a fabricação e não o produto, a aparência e não o conteúdo, o relatório e não o plano de ação, o passado, o presente, mas quase nunca o futuro.

As características enumeradas por Weber foram chamadas, em sentido popular, como os defeitos do sistema burocrático. Robert K. Merton, em seus estudos, chamou estas características de disfunções burocráticas, isto é, as características de uma organização burocrática e os fatores que desvirtuam as regras estabelecidas, transformando a organização numa escrava de suas próprias normas.

Neste trabalho, temos ainda como objetivos específicos: efetuar a análise da existência ou não de disfunções burocráticas na Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas da União (SEGEP), a partir da percepção dos servidores lotados na própria Secretaria.

O trabalho procurará identificar se existe excesso de formalismo, de papéis em circulação, de normas que atrapalham o desempenho de tarefas, dificuldades no atendimento ao cliente, dificuldade de adaptação às mudanças e se há problemas de comunicação dentro da Secretaria.

Nos últimos anos tem-se verificado muitos estudos de melhoria e avanços sobre o tema de Gestão de Pessoas nas organizações, cujo foco essencial é impulsionar a máquina administrativa pública, no atingimento de metas e obtenção de melhores resultados, bem como na modernização dos seus serviços e no atendimento dos anseios da sociedade.

Como o tema do trabalho é o estudo das disfunções da burocracia na gestão de pessoas a partir das teorias quanto aos fundamentos da organização burocrática estudadas por Max Weber e suas conseqüências imprevistas (disfunções) estudadas por Robert Merton, o que pretendemos é empreender um esforço de entender a dimensão da disfunção burocrática

dentro da Secretaria de Gestão de Pessoas, pois sendo a burocracia um fenômeno complexo, precisa ser entendida em todos os seus aspectos.

O Tribunal de Contas da União é uma organização bicentenária na área do controle externo e gestão dos recursos públicos federais, cujo maior cliente é o governo federal. O embrião para a criação do Tribunal de Contas da União foi a Constituição de 1824, outorgada em 25 de março de 1824, em seu artigo 170, onde se verificou um sentimento e uma necessidade de criação de um órgão específico que acompanhasse a administração financeira do País.

A discussão sobre a criação de um Tribunal de Contas durou quase um século, pois a idéia de ter um órgão independente para examinar as contas públicas não agradava, pois entendia-se que quem realizava a despesa deveria continuar a controlá-la.

Somente após a queda do Império e as reformas político-administrativas da agora República, tornou-se realidade a criação do Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

O Tribunal de Contas da União foi institucionalizado pela Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, em seu art. 89. A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.

A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

O Tribunal de Contas da União, decidido a permanecer como referencial de excelência da administração pública, assume o papel, conforme descrito em seu Plano Estratégico 2006-2010, na atuação da prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício do dinheiro público, reconhece a necessidade de interagir com as atuais mudanças e na forma de atuação, influenciando de modo profundo sua estrutura organizacional e buscando difundir por toda a organização um novo conceito de administração.

Na busca pelos seus objetivos e resultados desejados, vem o Tribunal de Contas da União desenvolvendo uma política de competências e de melhorias nos seus processos de trabalho, principalmente na área de gestão de pessoas, orientados de acordo os objetivos estratégicos definidos.

Com este estudo e com a pesquisa realizada, pretendeu-se identificar a existência de burocratização e sua percepção pelos servidores, e ainda, onde se localiza e as conseqüências visíveis das disfunções burocráticas existentes na Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas da União.

Esperamos que esse trabalho venha contribuir para detectar ou não e avaliar a existência de disfunção burocrática, e que possamos produzir conhecimento novo sobre a matéria, em relação à Secretaria de Gestão de Pessoas, e suas possíveis conseqüências adversas que as disfunções burocráticas, caso existam, possam trazer para a política de gestão de pessoas a ser implantada na Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas da União, dando um suporte para uma mudança e melhoria nos processos de trabalho.

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

No presente capítulo, discorrer-se-á acerca dos temas principais desta monografia, quais sejam: Burocracia, Disfunção Burocrática, Comportamento Organizacional, Gestão de Pessoas e Gestão de Pessoas no TCU.

### **2.1. BUROCRACIA**

Burocracia, segundo o dicionário Houaiss, é o poder, influência e rotina dos funcionários no andamento dos serviços públicos, ou seja, é administração da coisa pública por funcionários (de qualquer órgão público) sujeitos a hierarquia e regulamentos rígidos e a uma rotina inflexível. A palavra, em sua definição, ressaltou o seu sentido pejorativo, refletindo a idéia de inflexibilidade, desperdício, demora, mau atendimento, isto é, morosidade no desempenho dos serviços públicos, o que acarreta um entrave ao funcionamento da máquina pública administrativa.

O problema da burocracia não é exclusivo da administração pública, apesar de que para o cidadão comum o contato maior com a idéia de burocracia se dá quando ele se vê obrigado a enfrentar filas, balcões, excesso de papéis, protocolos e exigências, entendendo a burocracia como uma organização que impede soluções rápidas e ou eficientes.

O termo burocracia tem recebido uma conotação negativa nas organizações atuais, sendo associado a infinitas regras e problemas burocráticos. Frustra-se ao esperar em longas filas ou seguir procedimentos burocráticos aparentemente tolos. Por outro lado, regras e outros procedimentos burocráticos proporcionam padrões de como lidar com empregados. Todos recebem igual tratamento e sabem quais são as regras. Isto permite a muitas organizações tornarem-se extremamente eficientes (Daft, 2006, p. 33).

A definição da palavra retirada do dicionário Houaiss faz com que o cidadão passe a dar o nome de burocracia às anomalias do sistema, pois o conceito dado não é exatamente de burocracia mais de suas disfunções, o que pode constituir em uma ameaça para qualquer organização, seja pública ou privada. Embora a burocracia se verifique com maior freqüência e intensidade na administração pública, o que se deve combater não é o sistema da burocracia em si mesmo, mas a existência que evidenciam os sintomas das anomalias da burocracia.

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde o excesso de papéis se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo é empregado também com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, número excessivo de tramitações, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema, no qual Merton chamou de disfunção (Motta e Pereira-2004, p. 6).

Entretanto, para Max Weber a burocracia é exatamente o contrário. É a organização eficiente por excelência e para conseguir esta eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas devem acontecer.

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade administrativa, isto é, na adequação dos meios aos fins pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. Essa eficiência é uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins), segundo Motta e Pereira (2004, p. 32).

Burocracias são encontradas na política, na religião, nos negócios, no militarismo, na educação e em muitas outras organizações. Pode ser entendida, segundo Motta e Vasconcelos, 2006, p. 130, como sendo:

“[...] um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, visto como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera trabalho se confundiam, dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial há uma ruptura destes padrões.”

A Teoria da Burocracia desenvolveu-se dentro da Administração ao redor dos anos 40, em função principalmente dos seguintes aspectos (Chiavenato, 2003, p. 258):

“a) A fragilidade e parcialidade tanto da Teoria Clássica como da Teoria das Relações Humanas, ambas oponentes e contraditórias entre si, mas sem possibilitarem uma abordagem global, integrada e envolvente dos problemas organizacionais. Ambas revelam dois pontos de vista extremistas e

incompletos sobre a organização, gerando a necessidade de um enfoque mais amplo e completo, tanto da estrutura como dos participantes da organização.

b) Tornou-se necessário um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como o comportamento dos membros dela participantes, e aplicáveis não somente à fábrica, mas a todas as formas de organização humana e principalmente às empresas.

c) O crescente tamanho e complexidade das empresas passaram a exigir modelos organizacionais mais bem definidos. Alguns historiadores verificaram que a indústria em grande escala depende da sua organização, da Administração e do grande número de pessoas com diferentes habilidades. Milhares de homens e mulheres devem ser colocados em diferentes setores de produção e em diferentes níveis hierárquicos: os engenheiros e administradores no alto da pirâmide e os operários na base. Devem executar tarefas específicas, devem ser dirigidos e controlados.

d) O ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber, o seu criador. Segundo essa teoria, um homem pode ser pago para agir e se comportar de certa maneira preestabelecida, a qual lhe deve ser explicada com exatidão, muito minuciosamente e em hipótese alguma permitindo que suas emoções interfiram no seu desempenho. A Sociologia da Burocracia propôs um modelo de organização e os administradores não tardaram em tentar aplicá-lo na prática em suas empresas. A partir daí, surge a Teoria da Burocracia na Administração.”

Foi a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão, onde a Sociologia da Burocracia propôs um modelo de organização, surgindo, a partir daí, a Teoria da Burocracia na Administração, que foi considerada como um tipo ideal de gestão. A burocracia como forma de organização, que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos.

A preocupação central da obra de Weber é a racionalidade instrumental, compreendida como sendo uma equação dinâmica entre meios e fins. O paradigma do tipo ideal de burocracia criado por Weber é constituído de três características que formam as organizações formais, representadas segundo Maximiano (2000, p. 95), como sendo:

Formalidade	As burocracias são essencialmente sistemas de normas. A figura da autoridade é definida pela lei, que tem como objetivo a racionalidade da coerência entre meios e fins.
Impessoalidade	Nas burocracias, os seguidores obedecem à lei. As figuras da autoridade são obedecidas porque representam a lei.
Profissionalismo	As burocracias são formadas por funcionários. Como fruto de sua participação, os funcionários obtêm os meios para sua subsistência. As burocracias operam como sistemas de subsistência para os funcionários.

Quadro 1

Max Weber, também considerado participante da abordagem estruturalista, preocupou-se com a hierarquia de pessoas na organização, defendendo os critérios de mérito para contratação e promoção, com papéis precisamente definidos para cada cargo, no denominado "Modelo Burocrático".

Weber identificou diversos fatores que favorecem o desenvolvimento da burocracia: a economia monetária, com a racionalização das transações econômicas, eliminando os pagamentos em espécie; o aumento da complexidade das tarefas administrativas; a maior eficiência da administração burocrática; o desenvolvimento tecnológico, a necessidade crescente de previsibilidade (Chiavenato, 2003, p. 262).

Weber propôs a burocracia como sinônima de organização eficiente por excelência. Para conseguir eficiência, a burocracia mostra nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas. O tipo ideal de burocracia se tratava de um sistema racional, um instrumental que procurava organizar de forma estável (invariável) e duradoura (constante) a cooperação humana (equipe de trabalho) para o atingimento de objetivos explícitos e formalizados.

O interessante é que Weber, apesar de ser considerado o maior teórico da burocracia, nunca emitiu um conceito do que seria burocracia. Weber definiu uma série de características da burocracia, salientou os traços da personalidade burocrática e as vantagens técnicas da administração burocrática. Portanto, Weber criou um "modelo" de organização burocrática, qual seja, uma descrição tipológica, um esquema ideal que mostra a estrutura da organização.

O tipo ideal proposto por Weber, assim sendo, serve para avaliar até que ponto uma organização é mais ou menos burocratizada. A respeito desse modelo, Gouldner *apud*

Maximiano (2000, p. 97) critica a rigidez do conceito de tipo ideal:

“[...] é um tipo ideal no qual certas tendências de estruturas concretas são postas em evidência pelo fato de terem sido enfatizadas. Nem toda associação formal possuirá o conjunto de características incorporadas no tipo ideal de burocracia. O tipo ideal pode ser usado como uma medida que nos possibilita determinar em que aspecto particular uma organização é burocratizada. O tipo ideal de burocracia pode ser usado como o é uma régua de doze polegadas. Não se pode esperar, por exemplo, que todos os objetos medidos pela régua tenham exatamente 12 polegadas – alguns terão mais e outros menos.”

A burocracia se sustentou sob o arrimo da eficiência, cujo objetivo era corrigir o desperdício de até então. Pressupôs-se que os vários papéis bem definidos e as tarefas especializadas eram suficientes para se garantir a estabilidade. As estruturas burocráticas se sustentavam com ênfase nas normas, leis e regulamentos inflexíveis, especialização, hierarquização e impessoalidade nas relações.

No modelo de Weber, a burocracia é uma espécie de sistema legal, o qual dá ênfase à fidelidade aos regulamentos, ao procedimento correto e às jurisdições definidas. Portanto, Weber chamava a autoridade burocrática de racional-legal. Ele a distinguiu da autoridade tradicional pela qual um líder exigia obediência pessoal, sancionada pelo costume; e da autoridade carismática, que se apóia na crença de qualidades especiais de um chefe político, espiritual ou organizacional (Broom e Selznick, 1979, p. 234).

A contribuição weberiana relaciona-se com a organização burocrática, ou seja, com o estudo da Administração como um fato institucional. A sua concepção constitui uma das bases fundamentais da doutrina clássica, à qual acrescentou nova dimensão, pois retirou a Administração do quase total envolvimento que até então mantinha com a indústria, para ampliar-lhe o escopo, dando-lhe um caráter mais amplo e geral, e aproximando-a, sobretudo do Estado, do Governo e da Administração Pública.

Convém ressaltar que as concepções enfocadas por Weber tiveram influência fundamental no estudo da Administração Pública que, por ser uma instituição e adotar a forma de organização burocrática nas suas atividades típicas e essenciais, constitui o campo lógico e natural de aplicação do enfoque weberiano. Mas não é só nas repartições públicas que o fenômeno burocrático se manifesta. Todos os tipos de atividade administrativa utilizam a

burocracia como forma de se organizar, ou seja, partem de um conjunto básico de normas de funcionamento, onde os processos e as funções são explicitados, cuja finalidade principal é a consecução dos objetivos propostos por essas organizações.

O Setor Público, em geral, pode-se dizer que é visto como o estereótipo da burocracia, em face de sua indefinição quanto à estrutura de objetivos. Seu objetivo se volta para a prestação do bom serviço, buscando a consecução de seus objetivos e metas por meio de processos, tarefas e especialização rígida. A reverência inconsciente à autoridade e à especialização traduz-se numa burocracia que não estimula o diálogo, a criatividade, as competências individuais e as relações dos grupos. A percepção da burocracia, tecnicamente, quer que tudo aconteça conforme o previsto, de acordo com as suas crenças e regras, sem incorrer nas situações não-previstas que leve ao desmoronamento de suas estruturas.

Assim, pressupõe a burocracia então que o comportamento do indivíduo é previsível e que todos se comportam de acordo com as regras, normas e regulamentos da organização. Todas as atividades são estabelecidas e previstas com antecipação, principalmente por meio de manuais, diretrizes de procedimentos, planos de rotinas de execução e de ocorrências. Tudo isso visa à eficiência e efetividade do sistema.

Não obstante o juízo que se possa fazer acerca da adequação do modelo burocrático weberiano às necessidades da moderna administração pública, o fato é que este constitui um traço expressivo da realidade do setor público brasileiro. Sendo assim, imperativo se faz o conhecimento acerca de suas características e de seus aspectos determinantes.

Mesmo não tendo se preocupado em definir burocracia, Max Weber (Bergue, 2005, p. 64/67), preferiu conceituar a burocracia através da extensa enumeração de suas características, que são as seguintes:

#### 1. A legitimidade das normas

Esse postulado afirma que, em uma burocracia, as normas de procedimento estão estabelecidas na forma de lei, *lato sensu* (leis, decretos, portarias, instruções normativas, etc.), reconhecidas pelos gestores e administrados. Assim se processa na administração pública: as pessoas conferem legitimidade às normas, observando-as, por acreditarem que são emanadas de autoridade competente.

## 2. A natureza formal das comunicações

No serviço público, como traço característico da administração burocrática, figura o imperativo dos comunicados e das certificações formais (escritos, documentados, preferencialmente com aposições de 'Ciente', 'Visto', 'Recebido', 'De acordo', entre outras formas de confirmação). A edição de circulares, ofícios, memorandos, guias de pedido de material, formulários em geral, etc. são exemplos dessa característica do modelo burocrático.

## 3. A divisão racional do trabalho

A divisão do trabalho, inclusive como condição de racionalidade (economicidade), constitui também aspecto característico da administração pública brasileira. Esse princípio burocrático está materializado na divisão do aparelho administrativo em áreas específicas (Secretarias, Departamentos, Seções, etc.), com o propósito de abrigar em cada um desses subsistemas organizacionais os processos e as atividades correlatas (Educação, Saúde, Obras e saneamento, Desenvolvimento Econômico, etc.).

## 4. A impessoalidade das relações

Especialmente por envolver direta e intensamente a dimensão humana da organização, essa característica constitui-se em um ideal. Trata-se de algo que se deve buscar. Tanto é assim, que é elevado à categoria de princípio constitucional da administração pública (art. 37, caput). Diante desse princípio, os atos de gestão não devem considerar vínculos ou afinidades pessoais, impondo-se sempre que seja atribuída ao ato uma orientação geral e não particular.

## 5. A hierarquia da autoridade

Esse é outro traço bastante característico das organizações burocráticas, enfatizado no setor público - a ênfase na definição de estratos hierárquicos bem definidos, aos quais são associados os correspondentes níveis de autoridade. Esse aspecto faz prevalecer a noção de hierarquia como fundamento do processo decisório, ou seja, as decisões são tomadas pelo dirigente situado em posição superior - verticalizando esse processo - independentemente das efetivas condições técnicas do gestor.

## 6. A padronização das rotinas e dos procedimentos

No setor público, essa tendência à padronização assume, ainda, outra dimensão, qual seja, a de imprimir determinado grau de impessoalidade às relações no ambiente de trabalho e de oferta de bens e serviços. Nesses termos, a impessoalidade exigida na condição de princípio constitucional reforça a manutenção desse traço inerente ao modelo burocrático na administração pública.

Assim, o encaminhamento de um pedido de licença para tratamento de interesses particulares, por exemplo, é processado formalmente, em geral, a partir do preenchimento de um formulário, que percorrerá um fluxo determinado e ensejará tratamento semelhante conforme as condições específicas de direito em relação à solicitação, além do juízo de conveniência e oportunidade para a administração.

## 7. A competência técnica e o poder do mérito

Na administração pública existe uma tendência, essencialmente sob o ponto de vista formal, de valorização da competência técnica e dos méritos profissionais. Essa característica materializa-se já pela imposição do concurso público, como requisito geral de ingresso no serviço público, assim como nos critérios legais de promoção na carreira, definidos nos planos de cargos e carreiras, complementando o critério de antiguidade.

Ocorrem, todavia, desvios da regra geral, legalmente previstos, não somente para privilegiar pessoas, mas para atender a situações excepcionais onde os atributos de competência e mérito específicos não podem ser verificados ou aferidos com segurança mediante processos formais de seleção. É o caso das investiduras em cargos comissionados específicos, onde a confiança é um aspecto de mérito bastante particular.

## 8. A profissionalização da administração

As organizações públicas são instrumentos de atuação do Estado, cujo funcionamento (gerência e execução) depende da participação de pessoas (agentes públicos). Assim, a composição humana do aparelho administrativo não detém a propriedade dos recursos materiais de produção (financeiros, máquinas, equipamentos, instalações, etc.), que são públicos (propriedade coletiva).

O corpo funcional permanente, segundo o modelo burocrático, tende a

apresentar um caráter eminentemente profissional - pessoas que servem ao Estado, ainda que com diferentes graus de comprometimento, mediante uma contraprestação pecuniária (ao que se acrescem, como é sabido, outros componentes, como segurança financeira, status social ou profissional, etc.).

### 9. A plena previsibilidade de funcionamento

Como qualquer organização, as estruturas do setor público - por estarem, como as demais, permeadas por pessoas que, em última instância, determinam sua dinâmica de funcionamento - buscam minimizar os efeitos da incerteza frente ao desconhecido. Para tanto, as organizações públicas desenvolvem processos de trabalho observando os moldes característicos do modelo burocrático (formalizados, padronizados, especializados, impessoais, profissionalizados, etc.), com o fim de tornar tão previsível quanto possível seu funcionamento.

Essa tendência assenta-se em dois aspectos fundamentais. O primeiro possui caráter eminentemente pessoal, ou seja, deve-se ao fato de que as pessoas em geral têm aversão ao risco, especialmente quando este enseja perdas potenciais de espaço ou poder em sentido amplo. Nesse contexto, a previsibilidade de funcionamento tem o efeito de amenizar esse sentimento.

O segundo aspecto está relacionado, essencialmente, às condições de gestão, sobretudo no tocante à necessidade de planejamento das ações da administração. Ambientes estáveis, em tese, tendem a gerar cenários futuros bastante previsíveis (elevada probabilidade de confirmação), condição que facilita a ação planejada, e, por conseguinte, eficiente e eficaz.

Por serem as disfunções burocráticas o tema principal e, ainda, que esta é uma consequência da burocracia, a ser tratada na nossa monografia, devemos agora estudar os conceitos das disfunções burocráticas e suas consequências nas organizações públicas.

## **2.2. DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA**

As disfunções da burocracia residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal, que existe fatalmente em qualquer tipo de organização, nem se preocupa com a variabilidade humana (diferenças individuais entre as pessoas) que necessariamente introduz variações no desempenho das atividades organizacionais. Em face da exigência de controle que norteia toda a atividade organizacional

é que surgem as conseqüências imprevistas da burocracia.

Merton (1970, p. 271/272), caracterizando a burocracia, mostrou seus aspectos como sendo:

- uma estrutura social racionalmente organizada;
- normas claramente definidas de atividades, onde cada série de ações encontra-se funcionalmente relacionada com os objetivos da organização;
- uma série de cargos e status hierarquizados; neles encontram-se implícitos certo número de obrigações e privilégios, ambos bem definidos, por meio de regras específicas e limitadas;
- aos cargos se atribuem certas áreas de competência e de responsabilidade;
- é inerente ao cargo, e não à pessoa particular que desempenha o papel do poder de controle, a autoridade que detém o poder de controle;
- as regras preestabelecidas na organização entre os diversos cargos é que determina a ação oficial, envolvendo ocupantes das posições num certo grau de formalidade;
- um certo rito social antecede a formalidade; simbolizando a 'ordem das bicadas' nos vários cargos (referência do autor aos costumes de certas aves, por exemplo: a mais forte bica as outras que, por sua vez, bicam, em escala decrescente, as mais fracas);
- essa formalidade, integrada à distribuição da autoridade dentro do sistema, tem a função de reduzir ao mínimo o conflito, pois os contatos oficiais são inseridos, em larga escala, nos moldes previamente definidos pelas regras da organização;
- o efeito dessa formalidade facilita a avaliação do comportamento dos outros e criação de um conjunto estável de expectativas mútuas;
- ainda mais, a formalidade facilita a interação dos ocupantes dos cargos entre si, apesar de suas atitudes particulares (possivelmente hostis);
- ocasionando como resultado a proteção do subordinado de atos arbitrários de seu superior, uma vez que um conjunto de regras mutuamente reconhecidas limita as ações

de ambos.

Para Weber, a burocracia é uma organização cujas conseqüências desejadas se resumem na previsibilidade do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência da organização. No entanto, ao estudar as conseqüências previstas (ou desejadas) da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, notou também as conseqüências imprevistas (ou indesejadas) e que a levam à ineficiência e às imperfeições. A estas conseqüências imprevistas, deu-se o nome de disfunção da burocracia, para designar as anomalias de funcionamento da burocracia responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo adquiriu. Robert K. Merton salienta que os cientistas têm dado muita ênfase aos resultados positivos e às funções da organização burocrática, descuidando-se das tensões internas de tais estruturas, enquanto o leigo, ao contrário, tem exagerado exatamente as imperfeições da burocracia (Chiavenato, 2003, p. 268).

As disfunções como irregularidades ou anormalidades que se confundem nos processos administrativos das organizações, ocasionando confrontos até mesmo no comportamento do indivíduo no ambiente de trabalho, faz com que os objetivos pretendidos pela organização deixem de ser atendidos e a qualidade de vida dos indivíduos da organização se torne insatisfatória (Oliveira, 2006, p. 291-292).

A transformação da burocracia de aparato administrativo caracterizado pela eficiência, que corresponde ao tipo legal de dominação no qual Weber chama de burocracia, de forma simplificada, um conjunto de funcionários, distribuído em cargos hierarquizados e especializados, cujas funções são especificadas por normas impessoais, bem como a forma de relacionamento entre os mesmos, deve-se, segundo Merton, ao que se chama de disfunções da burocracia.

Estas disfunções, por sua vez, surgiriam a partir do comportamento que a burocracia exige do burocrata. Todo o processo tem como ponto de referência no que diz respeito ao estudo dos aspectos negativos da burocracia nos conceitos de “incapacidade treinada” de Veblen, de “psicose organizacional” de Dewey, e de “deformação profissional” de Warnotte (Merton, 1970). Merton por sua vez chama sua teoria de “fontes estruturais de superconformidade”, segundo o qual haveria algum exagero de adequar o comportamento do burocrata para cumprir as normas prescritas para seu cargo (Vasconcelos, 2004, p. 207).

Merton (1970, p. 277), em sua análise das disfunções burocráticas, descreve-a

da seguinte maneira:

“... inadequações de orientação, que envolvem a incapacidade treinada, derivam de fontes estruturais. O processo pode ser abreviadamente recapitulado.(1) Uma burocracia eficiente exige confiança de reação e estrita devoção aos regulamentos. (2) Tal devoção às regras conduz à sua transformação em absolutas; já não são concebidas como relativas a um conjunto de propósitos. (3) Isto interfere com a adaptação rápida, sob condições especiais não claramente visualizadas por aqueles que lançaram as regras gerais. (4) Assim, os mesmos elementos que favorecem à eficiência em geral, produzem ineficiência em casos específicos. Os indivíduos do grupo que não se divorciaram do significado que as regras têm para eles, raramente chegam a perceber a inadequação. Essas regras, com o correr do tempo, assumem caráter simbólico, em vez de serem estritamente utilitárias.”

O conceito de disfunção, como desenvolvido por Merton (1970, p. 275), é construído a partir da idéia elementar de que há um exagero no esforço de conformar a burocracia às normas e valores necessários à burocracia:

“Há uma margem de segurança na pressão exercida por tais sentimentos (os de limitação da autoridade e da competência de cada um, e a metódica execução das atividades de rotina), sobre o burocrata, para conformá-lo às suas obrigações modeladas, que muito se parece com as tolerâncias de estimativa de precaução feitas por um engenheiro quando calcula os suportes de uma ponte”.

A conduta administrativa realizada dentro de normas preestabelecidas pela organização faz com que o homem, fator determinante do funcionamento da organização, que foi excluído dos estudos de Weber, quando participante do modelo burocrático, passe a assumir uma fidelidade de comportamento, exigência de controle por parte da hierarquia de comando. A previsibilidade do comportamento, ainda, quando se trata de comportamento das pessoas no ambiente de trabalho, quando este é esperado através do cumprimento das normas, ou seja, limitados pelas onipresentes regras e regulamentos impostos pela organização, pode provocar uma rigidez dos comportamentos e, assim, conseqüências como o formalismo burocrático. De fato, o formalismo evidencia uma inconsistência burocrática, que tem como principais vetores de explicação a cultura organizacional, o patrimonialismo e a complexidade

da estrutura normativa vigente.

O comportamento burocrático faria disfuncionar a burocracia, tornando-a lenta em seus procedimentos, excessivamente formal, resistente às mudanças. O exagerado apego às normas distanciaria o comportamento burocrático dos fins organizacionais trazendo, por fim, a ineficiência. Cumprir normas é valor pessoal. Como consequência, surgiria, segundo Merton, o conservantismo e o tecnicismo. O burocrata, longe de ser estimulado ao comportamento inovador, é estimulado à segurança e ao conforto oferecidos pela obediência cega aos regulamentos (Motta e Pereira, 2004, p. 32/34).

Em suma, a definição dessa tipologia de disfunções do modelo burocrático proposto por Weber constitui um parâmetro de análise para a compreensão dos padrões de comportamento humano passíveis de serem observados nas organizações públicas. Vale assinalar, nesse particular, que a compreensão dos fenômenos organizacionais, envolvendo suas causas e consequências, representa estágio precedente e necessário à concepção do mais singelo plano de ação destinado a transformar a organização e melhorar seu desempenho institucional (Bergue, 2005, p. 72).

Merton lembra ainda a ênfase que é dada na impessoalidade, o que traz aborrecimentos para o público que desejaria uma atenção pessoal e individualizada.

Merton, em seus estudos, cita como uma das principais disfunções da burocracia (Bergue, 2005, p. 69/72):

#### 1. Internalização e elevado apego às normas

Esse aspecto disfuncional decorre, fundamentalmente, do excesso e da exacerbada importância que as pessoas conferem às normas organizacionais, posição que repele mesmo os esforços orientados para a necessária adaptação da norma a novas realidades.

Esse fenômeno expressa, em essência, um mecanismo de exercício e manutenção de poder na organização. Mediante a adoção sistemática desse expediente de obstaculização (especialmente dos processos de mudança), o especialista - detentor do conhecimento pormenorizado da estrutura normativa da organização - define o ritmo das transformações e, por conseguinte, do desenvolvimento organizacional.

## 2. Excesso de formalização, rotinas e registros

Esse desvio de funcionamento é consequência do excesso de formalização e mesmo padronização dos procedimentos e do excesso de rotinas, despachos, encaminhamentos e controles aos quais passam a ser submetidos os atos administrativos, mesmo nos procedimentos de natureza mais operacional. É certo que deve haver controles, rotinas, procedimentos, etc., mas na estrita medida da necessidade, observando as condições de adição de valor ao produto no transcorrer do processo.

## 3. Resistência às mudanças

Pode-se afirmar que a resistência à mudança encerra, em sua essência, o temor pela perda potencial de espaço ou poder. Assim, as pessoas ou grupos, em geral, resistem a qualquer movimento capaz de causar perturbação na ordem vigente, em razão do risco potencial de que tal mudança possa comprometer suas conquistas já consolidadas, ou em processo. Padrão de comportamento diverso, no entanto, pode ser observado nas situações em que as pessoas aspiram à mudança e se transformam em agentes ou entusiastas desse processo, quando percebem a possibilidade de reflexos envolvendo melhorias no plano pessoal ou para um grupo afim.

De qualquer forma, dado que o espaço organizacional caracteriza-se por ser um ambiente em constante conflito de poder envolvendo indivíduos ou grupos, haverá geralmente pessoas em posição de destaque em termos de privilégios valorizados na cultura e realidade da organização. Sendo assim, existirão sempre indivíduos ou grupos demandando mudanças, ao passo que outros buscarão a manutenção das condições vigentes, com vistas a garantir, tanto quanto possível, sua condição destacada.

## 4. Despersonalização dos relacionamentos

Esse reflexo disfuncional decorre da acentuada ênfase na impessoalidade das relações preconizada pelo modelo burocrático. Esse fenômeno se manifesta de forma explícita nos casos de organizações que atingem grandes dimensões, quando servidores são submetidos a procedimentos de comunicação formais com a chefia superior; quando passam a ser conhecidos como números de matrícula, ou como o pessoal da área tal. Enfim, são manifestações que, embora pouco se possa fazer para amenizar seus efeitos em grande corporações, caracterizam-se como consequências bastante comuns da despersonalização dos

relacionamentos em ambientes organizacionais complexos.

#### 5. Ausência de inovação e conformidade às rotinas

Esse é um fenômeno bastante comum em determinados segmentos da administração pública, especialmente naqueles onde as rotinas de trabalho são mais padronizadas e formalizadas. Nessas áreas, como decorrência especialmente de uma tendência natural dos indivíduos em geral, de buscar a manutenção de um estado de segurança e de constante redução de esforços despendidos no trabalho, as inovações nos processos organizacionais tendem a ser reduzidas. As pessoas, nesses casos e situações, acabam por conformar-se com as atividades e os métodos de trabalho vigentes, desconsiderando, inclusive, as possibilidades e as necessidades de mudança.

#### 6. Exibição de sinais de autoridade

A exibição excessiva de sinais de autoridade pode ser, também, associada a um fenômeno disfuncional típico das organizações burocráticas - os símbolos de status profissional. Sua origem pode ser atribuída à tendência que as pessoas têm de constituir feudos, com o propósito de sinalizar e preservar determinado território de poder na organização.

Nesse particular, as organizações públicas mostram-se como ambientes propícios para a proliferação desse indicador disfuncional. Podem ser citados como exemplos de sinais de autoridade, que quando exibidos em excesso evidenciam disfunção, os seguintes: a segregação por salas; equipamentos diferenciados (mesas maiores, equipamentos melhores, veículos especiais, etc.); apresentação pessoal (trajes, roupas, acessórios, coletes, equipamentos especiais, etc.); documentação funcional ou profissional (carteiras e cédulas de identidade funcional, crachás, diplomas, certificados, etc.).

#### 7. Dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público

A dificuldade de relacionamento com o público constitui disfunção específica que atinge a administração pública. Manifesta-se pela imposição de obstáculos para a interação entre a administração e o usuário dos bens e serviços públicos.

Essa interface necessária, condição de troca de informação entre Estado e sociedade, fica prejudicada, em especial, pela excessiva padronização e afirmação de valores

internos (interesses, cultura, etc.) que distanciam os agentes públicos da compreensão acerca do que sejam os efetivos objetivos institucionais do órgão ou da entidade. Como reflexo principal dessa postura imprópria, tem-se uma organização pública voltada essencialmente para seu interior, negligenciando a necessária observância das demandas do ambiente.

#### 8. Categorização como base do processo de tomada de decisão

Uma das tendências disfuncionais mais intensamente associadas ao processo decisório no âmbito das organizações públicas é a denominada categorização. O caráter padronizado e normalizado dos processos administrativos em uma burocracia impõe determinada conformação à estrutura organizacional, especialmente no que tange à tomada de decisões.

Como decorrência da intensa busca pela definição de esferas de competência de cargos e órgãos (unidades administrativas de uma organização), as pessoas tendem a preservar espaços de poder, que podem ser traduzidos em vantagens ou ônus da função.

As organizações modernas enfrentam a cada dia o desafio da competição, do mercado de trabalho predador e tenta usar novas técnicas de enfrentamento destes problemas que se apresentam com o decorrer dos anos. Para encontrar o caminho certo entendemos que é importante o estudo da disfunção da burocracia dentro da Secretaria de Gestão de Pessoas do TCU, para conhecermos, se existir, qual o grau de disfunção existente e como esta disfunção tem afetado trabalho da mesma.

Este diagnóstico, a nosso ver, servirá para que os dirigentes possam corrigir eventuais problemas encontrados, para conhecer se a mesma sofre de patologias que estejam prejudicando ou coibindo o seu desempenho.

Como vimos acima, as disfunções burocráticas podem afetar as organizações no seu desenvolvimento e desempenho. Sétimos que a necessidade de estudar um pouco do Comportamento Organizacional é fator primordial para percebermos onde estão as falhas e qual é a influência dentro da Secretaria de Gestão de Pessoas destas e, ainda, embasados nas teorias do comportamento como pode esta Secretaria agir de forma a mudar uma eventual constatação de disfunção dentro do seu corpo funcional.

### 2.3. COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

O comportamento humano apresenta um dinamismo muito grande, o que justifica a quantidade de teorias conceituais que o tentam explicar. Segundo Bergue (2005, p.42) as diretrizes básicas de análise do trabalho - processo no qual estava inserido o indivíduo como peça componente - orientavam-se pelos princípios da divisão do trabalho, da especialização dos funcionários, da padronização e formalização de procedimentos, da hierarquia, entre outros.

Os primeiros sinais de esgotamento desse modelo obtiveram resposta no campo teórico já na década de 30 do século XX, a partir dos estudos conduzidos por Mayo, nas pontuadas experiências de Hawthorne. Essa linha teórica ficou conhecida como a escola das relações humanas. Os eixos centrais dessa corrente do pensamento administrativo residiam no poder da dimensão informal da organização e das relações sociais a ela inerentes.

As contribuições advindas da escola das relações humanas lançaram as primeiras luzes sobre uma parte complexa e ainda bastante obscura das organizações, qual seja, o lado do comportamento humano. O estudo das relações humanas lançou importantes bases e marcos conceituais sobre os quais os importantes estudos de Maslow, Herzberg, McGregor, entre outros, conferiram forma à denominada teoria comportamental da administração. Os teóricos da corrente comportamental concentraram suas contribuições especialmente nas áreas da motivação humana, da liderança, características individuais e dos grupos no ambiente organizacional.

Falar do comportamento humano em uma organização é complexo, depende de fatores internos (decorrentes de suas características de personalidade, como capacidade de aprendizagem, aspirações, frustrações, valores, crenças, motivações, competências, objetivos e perspectivas, conhecimento e emoções) e externos (decorrentes do ambiente que o envolve das características organizações, como expectativas e pressões superiores, mudanças organizacionais, sistemas pessoais, fatores sociais, políticas organizacionais, coesão grupal, entre outros), onde a influência entre esses fatores direciona o comportamento do indivíduo em seu ambiente de trabalho.

A burocracia parte do pressuposto de que o comportamento burocrático do homem é previsível e que todos se comportam de acordo com as regras, normas e regulamentos da organização. Para se alcançar a máxima eficiência e efetividade do sistema,

todas as atividades são estabelecidas e previstas com antecipação, principalmente por meio de manuais, procedimentos e planos de rotinas.

Este tipo de comportamento burocrático é que leva o homem burocrata, chamado por Weber quando estudou as organizações burocráticas, através de suas atitudes a se orientar para o atingimento dos objetivos da organização em que trabalha, de modo que possa alcançá-los de forma que considere racional.

Weber em seus estudos sobre o comportamento burocrático do homem chama-o de racionalidade formal ou racionalidade funcional, onde o indivíduo inserido no contexto organizacional incorpora os princípios desta, passando a tentar atingir os objetivos, sem importar com os meios. As conseqüências desse tipo de comportamento burocrático, ou seja, da racionalidade funcional/formal, podem ser desastrosas.

O homem burocrata passa a ser limitado em suas relações no trabalho, ou seja, passa a individualizar-se, visando somente o cargo que ocupa na organização. Este tipo de comportamento não pode ser chamando de racional, pois o homem é um ser social, e ao persistir neste tipo de conformidade pode-se ter como conseqüência a rigidez no comportamento do empregado da organização, na medida em que este tipo de comportamento leva o empregado a utilizar-se principalmente da razão.

Um dos tópicos do comportamento organizacional que estudaremos a seguir é a motivação, abordada como relevante item do comportamento organizacional, que pode levar ao atingimento, ou não, das metas estabelecidas para cada organização.

Motivação é um tema que deve ser abordado para se compreender como uma organização deve agir para manter os seus funcionários motivados e comprometidos com o bom desempenho da empresa, pois as pessoas são diferentes umas das outras e conseqüentemente seus objetivos e aspirações no trabalho também são diferentes. Para a maioria dos autores a motivação é um processo que deve ser atacado e estimulado pelas organizações.

Para Daft (2005, p. 398) a motivação se remete às forças internas ou externas que afetam as pessoas, sua motivação afeta a produtividade da organização, levando ao atingimento das metas organizacionais.

Estudar a motivação é parte determinante do sucesso dos gerentes dentro de

uma organização, pois deles depende o processo de estimulação das pessoas a iniciarem as ações necessárias para o seu desenvolvimento e aprendizagem.

Do ponto de vista de Oliveira (2006, p. 149):

“Motivação é o conjunto de motivos que levam o indivíduo a agir de uma determinada forma. Se as pessoas forem forçadas, estarão realizando o trabalho apenas por pressão.

(...)

Os motivos que levam os indivíduos à ação são as necessidades humanas que produzem padrões de comportamento, os quais variam de indivíduo para indivíduo.”

Segundo Robbins (2004, p. 46), motivação seria o interesse das pessoas em realizar alguma ação, tendo como condicionante a satisfação de uma necessidade do indivíduo. Esta pode provocar determinados comportamentos do indivíduo, que lhe causem estado de tensão, insatisfação e desconforto.

Deparamos-nos, então, com uma incógnita: quais necessidades humanas são essas que tratam os autores? Todos os questionamentos nos remetem à Teoria da Motivação desenvolvida por Abraham Maslow, que trata da hierarquia das necessidades humanas. Esta teoria é representada pela figura de uma pirâmide, onde as necessidades primárias estariam na base e as secundárias no topo.

Segundo Robbins (2004, p. 46/47) tais necessidades são aquelas descritas por Maslow, na qual foi chamada de teoria da hierarquia das necessidades. São elas:

- “- Fisiológicas: fome, sede, abrigo, sexo e outras necessidades corporais;
- Segurança: segurança e proteção contra danos físicos e emocionais;
- Sociais: afeição, sensação de pertencer a um grupo, aceitação, amizade;
- Estima: fatores internos (como respeito próprio, autonomia e realização) e fatores externos (como status, reconhecimento e atenção);
- Auto-realização: a intenção de tornar-se tudo aquilo que se é capaz de ser. Inclui crescimento, conquista do próprio potencial e autodesenvolvimento.”

A teoria de Maslow nos remete a compreender que tenha sido moldada sob a premissa de que as pessoas têm necessidade de crescer e de se desenvolver. Os níveis

dispostos numa pirâmide fazem com que a diferenciação leve as pessoas a satisfazer primeiro as necessidades dos níveis mais baixos, antes de direcionar seu comportamento para satisfazer as dos níveis mais altos.

Outros teóricos como Douglas McGregor propõem visões distintas do ser humano: Teoria X, teoria negativa do comportamento humano e a Teoria Y, teoria positiva do comportamento.

Segundo Robbins (2004, p.48), na Teoria X os executivos tem quatro premissas:

- “- Os trabalhadores, por natureza, não gostam de trabalhar e, sempre que possível, tentarão evitá-lo.
- Como não gostam de trabalhar, eles precisam ser coagidos, controlados ou ameaçados com punições para que atinjam as metas.
- Os trabalhadores evitam as responsabilidades e buscam orientação formal sempre que possível.
- A maioria dos trabalhadores coloca a segurança acima de todos os fatores associados ao trabalho e mostram pouca ambição.”

Na teoria Y, as quatro premissas positivas contrastam com a Teoria X:

- “- Os trabalhadores podem considerar o trabalho como algo tão natural quanto descansar ou divertir-se.
- As pessoas demonstram auto-orientação e autocontrole se estiverem comprometidas com os objetivos.
- Na média, as pessoas podem aprender a aceitar ou até a buscar a responsabilidade.
- Qualquer pessoa pode ter a capacidade de tomar decisões inovadoras; não se trata de privilégio exclusivo daquelas que ocupam posições hierárquicas mais altas.”

Outras teorias consideradas contemporâneas também devem ser citadas, pois estão em uso nos dias atuais. A teoria das necessidades de McClelland é também citada por vários autores, como a atual representação da motivação dos trabalhadores. Robbins (2004, p. 50) cita que McClelland e sua equipe propuseram três principais motivos ou necessidades no

trabalho. Essa proposta foi nomeada como Teoria das Necessidades de McClelland:

- “- Necessidade de realização: busca da excelência, de realizar-se em relação a determinados padrões, de lutar pelo sucesso.
- Necessidade de poder: a necessidade de fazer as pessoas se comportarem de uma maneira que não é própria do comportamento delas.
- Necessidade de associação: o desejo de relacionamentos interpessoais próximos e amigáveis, “

Segundo Bergue (2005, p. 265) a Teoria dos Dois Fatores, de Herzberg, revela que a satisfação do indivíduo no trabalho deve estar identificada com o cargo e o contexto em que está inserido. A teoria afirma que há um conjunto de fatores que responde pela insatisfação e outro pela satisfação.

O primeiro conjunto, o dos fatores higiênicos, envolve a presença ou ausência de aspectos insatisfatórios no trabalho, como as condições de trabalho, pagamento, as políticas da empresa e os relacionamentos interpessoais. Quando os fatores higiênicos são ruins, o trabalho é insatisfatório. No entanto, os fatores higiênicos bons apenas removem insatisfação; eles por si só não fazem com que as pessoas se tornem altamente satisfeitas e motivadas no trabalho.

O segundo conjunto de fatores influencia a satisfação no trabalho. Os motivadores são necessidades de alto nível e incluem realização, reconhecimento, responsabilidade e oportunidade de crescimento. Herzberg acreditava que, quando os motivadores estão ausentes, os funcionários são neutros em relação ao trabalho, mas quando os motivadores estão presentes, os funcionários são altamente motivados e satisfeitos. Os motivadores, como o desafio, a responsabilidade e o reconhecimento precisam existir antes de os funcionários ficarem altamente motivados para excederem nos seus trabalhos.

Seria, portanto, motivação um ciclo orientado pelas diferentes necessidades que se alternam entre si. Assim conseguimos entender que o processo de motivação é difícil e muitas vezes contraditório, e o que vemos é que na maioria das vezes depende do gerente motivar o seu subordinado.

Desta forma, a motivação consiste em alinhar o conhecimento teórico com a prática nas organizações, de forma que as ações sejam planejadas com maior coerência em

seus propósitos, de maneira que aperfeiçoem os resultados que a organização, os gestores, os colaboradores, os líderes e os liderados estejam esperando. Motivar é tolerar e lidar de forma positiva com eventuais falhas; elogiar sempre que for pertinente; comemorar vitórias e respeitar e cumprir acordos estabelecidos.

Outro componente do comportamento organizacional considerado, assim como a motivação, de grande importância dentro da organização, pois está relacionado com a cultura organizacional, bem como com o indivíduo como parte integrante do sucesso da organização, diz respeito ao processo de mudança.

O mundo vive em constante transformação, exigindo das pessoas um grande poder de adaptação, exigindo delas uma capacidade muito grande de adaptação e de aceitação das mudanças. A mudança dentro das organizações muitas vezes é influenciada por fatores externos, e muitas por necessidade sentidas pelos gerentes e dirigentes das empresas, passando-se por uma mudança organizacional, à qual devem seus funcionários se adaptar.

Segundo Daft (2005, p 269), a mudança organizacional é definida como a adoção de uma nova idéia ou um novo comportamento por uma organização. A maioria das pessoas na organização não está disposta a abraçar um processo de mudança. Este papel cabe ao líder, gerente, que deve saber reconhecer a hora de enfrentar o processo de mudança, ou, ainda, saber reconhecer que a sua empresa necessita de mudanças para se manter competitiva dentro do mercado. Em muitos casos não se percebe que há crise, o gerente tem de estar preparado para identificá-la e guiar o seu subordinado.

Segundo Fischer (2002, P. 152):

“A concepção e a implantação de um processo de mudança organizacional exigem que se assumam um conjunto de pressupostos básicos. O primeiro é que nas organizações complexas que atuam no âmbito do Estado, do mercado ou do chamado terceiro setor a transformação organizacional é um dos processos organizacionais inerentes à dinâmica de funcionamento e às estratégias de ação definidas pela organização. Ela funciona como um processo contínuo de construção e reconstrução do significado da organização, com o qual se busca aperfeiçoar sistemas, processos, políticas e práticas que constituem sua gestão e desenvolver as competências – pessoais e organizacionais – que constituem seu mais valioso patrimônio. Como um dos mais importantes processos organizacionais, a transformação não pode

ocorrer de forma imprevista e extemporânea, ao sabor de acontecimentos fortuitos, mas deve ser modelada e gerenciada com instrumentos que assegurem sua internalização nas esferas íntimas da organização.

O pressuposto seguinte estabelece a conexão entre estratégia e transformação. Isto é, o diagnóstico de por que mudar e o que mudar depende da clara compreensão de como interagem dois pólos de qualquer organização: de um lado, o direcionamento estratégico, constituído pelo intento estratégico e pelos focos que direcionam as estratégias propriamente ditas; de outro, o conjunto de elementos que integram o conteúdo de sua gestão e cuja composição determina seu nível de excelência.”

No setor público, o processo de mudança cultural e organizacional é um processo lento, demorado, que requer habilidade dos gerentes e deve quebrar barreiras impostas pelos servidores, que, dentro de um padrão preestabelecido, se fecham e têm medo de sair da sua zona de conforto.

Segundo Bergue (2005, p. 283), a operação de mudanças no âmbito das organizações do setor público costuma ser percebida pelos agentes de transformação como processos complexos, que percorrem caminhos tortuosos e, sobretudo, lentos. Isso porque, em geral, de início, os processos de mudança organizacional expõem um conflito entre o interesse aparente e o oculto do administrador, que por vezes é o próprio agente indutor do movimento.

Nesse caso, o interesse aparente é aquele traduzido no discurso de mudança, contido no plano de melhoria, ao que a dimensão oculta do processo de mudança é evidenciada nas intenções reais e ações centrais, que se orientam pela tendência de manutenção da situação vigente e continuidade do comportamento dominante, materializada na preservação dos valores estruturantes fundamentais da dinâmica organizacional.

Para Fischer (2002, p.154), o desafio de mudar uma organização não se resolve apenas com a percepção da necessidade de mudar, mas envolve o desafio de escolha do modelo da mudança a ser adotado.

Oliveira (2006, p.185) lembra que nos estudos de DEAL E KENEDY, os mesmos demonstram que a mudança cultural é a parte mais difícil de uma transformação organizacional e que muitos administradores subestimam esses dados, não só com relação ao tempo, assim como em relação aos custos envolvidos. Estes observam que quanto mais forte a

cultura organizacional, mais difícil é a sua mudança em razão dela ser o freio que resiste e protege a organização das respostas pouco sólidas do momento e das flutuações de curto prazo.

A necessidade de mudança nem sempre é sentida facilmente, as pessoas devem estar preparadas para percebê-la e para reagir de forma a aceitar esta mudança. Quando iniciamos um processo de mudança devemos passar por estágios de busca e compreensão do processo.

Segundo Daft (2005, p.272):

“ A busca é o processo de aprender sobre os desenvolvimentos atuais dentro e fora da organização que podem ser usados para satisfazer a necessidade percebida de mudança. A busca tipicamente descobre o conhecimento existente que pode ser aplicado ou adotado dentro da organização. Os gerentes falam com os amigos e colegas, lêem os relatórios profissionais, ou contratam consultores para aprender sobre novas idéias usadas em outros lugares.

(...)

Já a criatividade é a geração de novas idéias que podem satisfazer as necessidades percebidas ou responder às oportunidades para a organização. A criatividade é o primeiro passo essencial para a inovação, que é vital para o sucesso organizacional em longo prazo. “

Para Bergue (2005, p. 284) a resistência à mudança precisa ser compreendida a partir de um sistema de resultados, onde permeia o senso comum da noção de que as pessoas nas organizações públicas são necessariamente resistentes às mudanças.

Cabe ao gerente a ação de minimizar esta resistência. O gestor deve delinear ações planejadas, divulgar estas ações e motivar as pessoas a participarem da mudança, com transparência, permitindo o engajamento das pessoas nessa mudança.

Entendemos o estudo do comportamento organizacional como sendo um campo que se caracteriza pela sua natureza multidisciplinar, cujo foco está direcionado ao estudo e a aplicação do conhecimento sobre como as pessoas agem na organização.

Para Daft (2005, p. 346) o comportamento organizacional se dedica ao estudo

das atitudes, dos comportamentos e do desempenho humanos nas organizações – as maneiras como os indivíduos e os grupos tendem a agir nas organizações.

Segundo Robbins (2004, p. 15), o foco do comportamento organizacional está basicamente preocupado no exame do comportamento individual dos indivíduos, voltado aos elementos como personalidade, percepção, aprendizagem e motivação, e com o seu comportamento em grupo, o que inclui normas, papéis, formação de equipes e conflito.

Examinando as características individuais dos indivíduos, estas são fatores que influenciam os padrões de comportamento dos líderes e seus subordinados, fazendo com que eles percebam as pessoas, formem seus juízos sobre os outros, tenham personalidade já estabelecida e aprendam enquanto estão trabalhando. Numa organização as pessoas são diferentes e estas diferenças necessitam de ajustamento para que estas pessoas possam trabalhar, interagindo umas com as outras, pois ignorar estas diferenças individuais leva ao fracasso dos objetivos da organização. Assim, o indivíduo tem de se adaptar à organização e aos indivíduos e grupos que integram a organização, fazendo quando necessário os ajustes.

O comportamento organizacional, sendo o estudo do comportamento da dinâmica das organizações e estudando como os grupos e pessoas se comportam dentro delas, é uma ciência que integra várias áreas de conhecimento. Como a organização é um sistema cooperativo racional, ela somente pode alcançar seus objetivos se as pessoas que a compõe coordenarem seus esforços a fim de alcançar algo que individualmente jamais conseguiriam.

Estudar o comportamento organizacional leva à obtenção de conhecimentos de melhoria de processos de trabalho e como deve ser o comportamento dentro das organizações modernas, podendo-se, assim, decifrar um grande enigma que é o indivíduo, dentro e fora da organização. No nosso caso, o estudo do comportamento do indivíduo dentro da organização servirá para que se entenda como funcionam as organizações e como podem funcionar melhor se se aplicar as diversas técnicas de melhoria dos processos de trabalho.

O comportamento organizacional é então um campo de vastíssimo e de vital importância para o funcionamento de qualquer organização moderna.

Um dos fatores de grande importância do comportamento organizacional a ser estudado é a Comunicação organizacional. Entendemos que a comunicação é um dos pontos principais de conflito dentro de uma organização e que sem uma forma de comunicação

adequada o desempenho de uma organização está comprometido, podendo mesmo levar ao insucesso.

Segundo Bergue (2005, p. 289) a comunicação organizacional pode ser definida como um processo de transferência de dados, informações ou conhecimentos a partir de um ponto de origem a um ponto de destino, seguido da devida compreensão.

Daft (2005, p. 289), por sua vez, define comunicação como o processo pelo qual uma informação é transmitida, entendida por duas ou mais pessoas, normalmente com o intuito de influenciar o comportamento.

Vários elementos necessitam estar perfeitos e ligados no processo de comunicação: o transmissor da mensagem, que é quem deseja passar ou transmitir a informação e deve ser o codificador da mensagem em símbolos; o receptor que é quem recebe a informação enviada e é o decodificador da mensagem enviada; a mensagem que é o conteúdo a ser transmitido a outros; o canal de transporte da mensagem, que pode ser um memorando, um e-mail, uma reunião ou até mesmo um telefonema; e por último o feedback que deve sempre ser dado quando da finalização do processo de comunicação.

O grande problema na comunicação organizacional reside na escolha dos meios de comunicação, no canal de transmissão da mensagem, na linguagem adequada, na escolha do público alvo. A falta de cuidado nas escolhas acima citadas causa, ou ainda, a incidência desse fenômeno disfuncional, conforme preceitua Bergue (2005, p. 291) deve ser minimizada a fim de reduzir perdas decorrentes de compreensão equivocada, distorcidas ou parciais.

A comunicação dentro da organização tem diferentes direções: temos a comunicação de cima para baixo que parte de indivíduos em postos de hierarquia mais alto, que em geral são comunicados formalmente para os receptores e nem sempre conseguem cumprir perfeitamente o seu papel; a comunicação de baixo para cima, neste caso o comunicador está em um nível mais baixo e é importante que seja eficaz; comunicação horizontal que é a troca de mensagens entre colegas de trabalho.

As barreiras a uma boa comunicação devem ser superadas encorajando a comunicação positiva e eficaz. As barreiras impostas à comunicação podem ser classificadas como individuais e organizacionais, sendo as individuais aquelas impostas pelas emoções pela

forma de escrever do indivíduo. As organizacionais são aquelas do todo da organização, as diferenças em níveis hierárquicos, em níveis departamentais, em muitos caso a falta de canais formais de comunicação, de fluxo de coordenação e ainda de uma má coordenação da comunicação dentro da organização.

Para superar estas barreiras devemos contar com as habilidades individuais, com ações organizacionais que possam minimizá-las.

Por trazerem conseqüências que podem ser desastrosas dentro das organizações a comunicação deve ser cuidada, precisa, deve ser clara e objetiva, a fim de evitar que por sua falta a organização perca o seu bom desempenho.

A seguir passaremos ao estudo dos conceitos, teorias, evolução e modelos de Gestão de Pessoas para que assim possamos elaborar melhor o estudo das disfunções burocráticas na gestão de pessoas.

## **2.4. GESTÃO DE PESSOAS**

No mundo atual, as organizações necessitam estar estruturadas de forma adequada e com um modelo que esteja alinhado à sua estratégia de negócio, pensando nas pessoas como parte integrante desta organização. Para tanto, ao longo dos anos têm-se estudado as organizações e as formas de administrar as pessoas dentro dessas organizações. Encontramos aí uma simples definição de gestão de pessoas.

A gestão de pessoas pode ser definida como um conjunto de políticas e práticas que permitem a conciliação de expectativas entre a organização e as pessoas, para que ambas possam realizá-las ao longo do tempo. (Dutra, 2006, p. 17).

Segundo Araújo e Garcia (*apud* Lacombe, 2004, p. 1), gestão, de acordo com o Dicionário de Administração, pode ser entendida pela definição de administração, ou seja, “conjunto de esforços que tem por objetivo: planejar; organizar; dirigir ou liderar; coordenar e controlar atividades de um grupo de indivíduos que se associam para um resultado comum”, mas sempre considerando as variáveis empresarial, ambiental e interativa.

Para Chiavenato (2004, p. 6), a gestão de pessoas é uma área muito sensível à mentalidade que predomina nas organizações. Ela é contingencial e situacional, pois depende de vários aspectos, como a cultura que existe em cada organização, da estrutura

organizacional adotada, das características do contexto ambiental, do negócio da organização, da tecnologia utilizada, dos processos internos e de uma infinidade de outras variáveis importantes.

Também Bergue (2005, p. 17) considera o termo gestão como sinônimo de administração. O processo administrativo é então resultante da interação de quatro elementos ou fases essenciais: planejamento, organização, direção e controle.

O tema gestão de pessoas é visto como uma forma de orientar as organizações nas relações entre a empresa e as pessoas que nela estão inseridas, e ainda, como deve estar organizada esta empresa, para atingimento dos objetivos.

Fischer (2002, p. 12) entende por modelo de gestão de pessoas a maneira pela qual uma empresa se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho. Para isso, a empresa se estrutura definindo princípios, estratégias, políticas e práticas ou processos de gestão.

Falamos então de direcionar e orientar as várias formas de relacionamento das pessoas dentro da organizacional. As pessoas hoje são vistas como parceiros dentro da organização, sendo seu principal ativo, necessitando assim estar mais atenta aos seus empregados/funcionários, porque estes podem ser os pontos fortes ou fracos da organização, devendo manter políticas e práticas que permitam o crescimento das pessoas, de forma a atingir metas e resultados favoráveis ao desempenho da empresa.

Necessário se faz entender o porquê do estudo de gestão de pessoas e quais os seus objetivos. O estudo da gestão de pessoas pode trazer para as organizações maior conhecimento sobre os vários modelos e como lidar com as pessoas para o desenvolvimento delas e a melhorar seu desempenho e ajudar esta organização a elevar os seus resultados e desempenho dentro do mercado.

Alguns dos objetivos da gestão de pessoas são, segundo Chiavenato (2004, p. 11/12), ajudar a organização a alcançar seus objetivos e realizar sua missão; proporcionar a competitividade à organização; proporcionar à organização pessoas bem treinadas e bem motivadas; aumentar a auto-atualização e a satisfação das pessoas no trabalho; desenvolver e manter a qualidade de vida no trabalho; administrar e impulsionar a mudança e manter políticas éticas e comportamento socialmente responsável.

As empresas vêm sendo pressionadas a uma mudança na forma de agirem e tais mudanças podem ser vistas nas estruturas e formas de organização de trabalho, passando a ser mais flexível e adaptado às exigências externas; os processos decisórios passam a ser mais ágeis e focados nas exigências do mercado, pedindo pessoas comprometidas e envolvidas com a missão da empresa; pessoas têm que estar em constante atualização para acompanhar a velocidade das mudanças de mercado e alto grau de competitividade dos mercados exigindo aprimoramento e aperfeiçoamento constante. (Dutra, 2006, p. 15/16).

Este é um cenário que fez com que as organizações buscassem a capacidade de desenvolver pessoas e serem desenvolvidas por pessoas, fez com que as organizações buscassem integrar as suas práticas, para atender expectativas da empresa e das pessoas.

Necessitamos nesse ponto entender o processo porque passou a gestão de pessoas ao longo dos anos. Verificamos que, embora já tivéssemos uma visão de gestão de pessoas desde a Antigüidade, apenas no final do século passado é que essa questão assumiu uma relevância necessária para merecer uma sistematização dos conhecimentos acumulados até então. Verificamos a preocupação com a gestão de pessoas na Inglaterra da era da Revolução Industrial, por pressões dos sindicatos e do parlamento, e nos EUA, por receio da organização dos trabalhadores, como ilustra Werther (*apud* Dutra, 2006, 27):

“Alguns empresários reagiram aos problemas humanos causados pela industrialização e criaram o posto de secretários do bem-estar. Esses secretários existiam para atender às necessidades dos trabalhadores e impedir que eles formassem sindicatos. Assim, os secretários sociais marcaram o nascimento da administração especializada de recurso humanos, distintamente da supervisão cotidiana de pessoal pelos gerentes operativos (Werther, 1983: 25-26).”

A administração de pessoal no século XX tinha funções que eram desenvolvidas simultaneamente: recrutamento e seleção. As pessoas procuravam emprego; havendo vaga, o candidato era “aprovado” imediatamente e assinava o “contrato de trabalho” que era, na verdade, o chamado Livro de Escrita do Pessoal, onde uma outra pessoa, a partir do ingresso na empresa, fazia a contabilidade dos salários devidos. Quem comandava o trabalho de cada um era o encarregado de pessoal. (Araújo e Garcia, 2006, p. 2).

No século XX, a gestão de pessoas se estrutura baseando-se na Escola de Administração Científica. A Administração Científica foi abordada por Taylor e Ford, e tinha

como principais abordagens os métodos-padrão desenvolvidos para execução de serviços: trabalhadores selecionados com habilidade para certo tipo de trabalho; trabalhadores treinados em métodos-padrão; incentivos salariais mediante aumento na produção. (Dutra, 2006, p. 28).

Em meados dos anos 60 passamos a perceber com mais clareza o surgimento das relações humanas nas empresas. Reconheceu-se, então, que a relação empresa e pessoas era intermediada pelos gerentes de linha. Entramos num período em que passou-se a investir no gerente de forma que este fosse capaz de conduzir melhor o pessoal que estava subordinado a ele. Focou-se no treinamento gerencial, em relacionamentos interpessoais, avaliação desempenho. Os conceitos de motivação e liderança passaram a ser tratados como elementos primordiais para um modelo humanista, distanciando-se dos famosos departamento de pessoal.

O processo evolutivo, segundo Dutra (2006, p. 30), é lido de forma diferente por diversos autores. Alguns procuram classificar as várias fases desse processo evolutivo com base em funções desempenhadas na organização pela gestão de pessoas. Na abordagem funcionalista, podemos identificar três fases:

- operacional: até a década de 60. Nessa fase, a gestão de pessoas preocupa-se basicamente com a operacionalização de captação, treinamento, remuneração, informações etc.;

- gerencial: dos anos 60 até o início dos anos 80, em que a gestão de pessoas passa a interferir nos diferentes processos da organização, sendo requisitada como parceira nos processos de desenvolvimento organizacional;

- estratégica: a partir dos anos 80, em que a gestão de pessoas começa a assumir papel estratégico na internalização de novos conceitos de pessoas na geração de valor para as organizações (Fombrum, 1984; Rothwell, 1988).

Aos poucos, a cultura organizacional reinante nas empresas deixou de privilegiar as tradições antigas e passadas e passou a concentrar-se no presente, fazendo com que o conservantismo e a manutenção do *status quo* cedessem lugar à inovação e mudança de hábitos e de maneiras de pensar e agir. A velha concepção de relações industriais foi substituída por uma nova maneira de administrar as pessoas, a qual recebeu o nome de Administração de Recursos Humanos.

Os departamentos de recursos humanos (DRH) visualizavam as pessoas como recursos vivos e inteligentes e não mais como fatores inertes de produção. RH tornou-se o mais importante recurso organizacional e fator determinante do sucesso empresarial. A tecnologia passou por um incrível e intenso desenvolvimento e começou a influenciar o comportamento das organizações e das pessoas que delas participavam. O mundo continuava mudando. E as mudanças eram cada vez mais velozes e rápidas.

Na era da informação, as organizações requerem agilidade, mobilidade, inovação e mudança necessárias para enfrentar as novas ameaças e oportunidades em um ambiente de intensa mudança e turbulência. Dentro desse quadro, as pessoas – e seus conhecimentos, habilidades e competências – passam a ser a principal base da nova organização. A antiga Administração de Recursos Humanos (ARH) cedeu lugar a uma nova abordagem: a Gestão de Pessoas (GP). Nesta nova concepção, as pessoas deixam de ser simples recursos (humanos) organizacionais para serem abordadas como seres dotados de inteligência, personalidade, conhecimentos, habilidades, competências, aspirações e percepções singulares. São os novos parceiros da organização. A cultura organizacional recebe forte impacto do mundo exterior e passa a privilegiar a mudança e a inovação como foco no futuro e no destino da organização. (Chiavenato, 2005, p. 37/39).

A gestão de pessoas no setor público é pouco tratada pelos autores, a maioria só menciona a gestão de pessoas em empresas privadas. Para Bergue (2005, p. 18), o conceito de gestão de pessoas no setor público é:

“Esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem. A gestão de pessoas envolve um conjunto de ações preliminares de planejamento das necessidades mútuas entre a organização e as pessoas, o arranjo dos recursos necessários à satisfação dessas necessidades, seguido dos esforços de direção desse conjunto, orientados pelo vetor resultante do produto dos objetivos institucionais e individuais, constantemente balizado pelo cotejo entre desempenho efetivo e previsto com vistas as correções de curso do processo.”

Bergue trata da Reforma do Estado como sendo uma necessidade imposta pela sociedade, que quer mais eficiência e eficácia. Dessa forma, o Estado necessita mudar a sua

forma de administrar, de planejar e, portanto, necessita mudar a forma de administrar as pessoas, pautando sua estratégia em melhores resultados que advirão dessas mudanças.

Segundo o autor, essa mudança busca acelerar o processo de superação do estágio patrimonialista da estrutura e do funcionamento do aparelho estatal; o aperfeiçoamento do padrão burocrático vigente e a incorporação dos valores de eficácia e efetividade preconizados pela perspectiva denominada gerencial. Tais mudanças foram impulsionadas pelas exigências dos meios sociais no aumento da qualidade dos bens e serviços públicos.

A gestão de pessoas vem passando por um amplo processo de transformação, na medida em que os sistemas tradicionalmente utilizados como referencial vem demonstrando fragilidades diante do ambiente turbulento e mutável pelo qual vem passando as organizações.

Num contexto em que mudanças ocorrem a todo o momento, a organização precisa estar alinhada em torno de definições estratégicas claras, sustentadas por uma gestão com amplo envolvimento e participação. Uma organização que pretende ter de si mesma uma visão estratégica precisa levar em conta que há um fluxo de conhecimentos que afeta a produção como um todo.

É preciso, portanto, estabelecer um compromisso com a força de trabalho, baseado em respeito mútuo e uma comunicação aberta, ou seja, com o envolvimento dos clientes internos e externos. O momento atual exige ampla transformação, uma nova "filosofia de gestão", o que implica uma grande mudança no paradigma anterior. Torna-se fundamental ao gestor aprender a criar novas formas organizacionais em torno de equipes e processo.

A seguir vamos trazer a este estudo o funcionamento da gestão de pessoas no Tribunal de Contas da União, bem como o funcionamento da Secretaria de Gestão de Pessoas do TCU, uma das Unidades responsáveis pela política de gestão de pessoas nesse órgão.

## **2.5. GESTÃO DE PESSOAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

No Tribunal de Contas da União, a primeira política de gestão de pessoas normatizada foi instituída pela Resolução nº 187, DE 5 DE ABRIL DE 2006, e tem como objetivos principais o que consta do seu art. 2º:

“Art. 2º A política de gestão de pessoas é instituída no Tribunal de Contas da União com o objetivo de estimular o desenvolvimento de profissionais competentes e motivados para exercer suas responsabilidades, bem como comprometidos com a efetividade do controle externo e com a melhoria da gestão pública.”

Essa Resolução criou também o Comitê de Gestão de Pessoas conforme disposto no art.7º:

“Art. 7º Fica criado o Comitê de Gestão de Pessoas do TCU - CGP com a finalidade de propor e assegurar a implementação da política de gestão de pessoas no âmbito do Tribunal e assessorar a Comissão de Coordenação Geral - CCG e a Presidência em matérias correlatas.

§ 1º O Comitê funcionará em caráter permanente e será coordenado por servidor eleito anualmente entre seus membros.

§ 2º O Comitê realizará avaliações periódicas das práticas de gestão de pessoas e estabelecerá diretrizes para a melhoria contínua, em consonância com o plano estratégico do TCU.

§ 3º O Comitê proporá a criação de mecanismos de captação e análise de percepções e expectativas dos servidores com relação às práticas de gestão de pessoas.

§ 4º O Comitê apresentará proposta para a instituição de novos espaços ocupacionais de assessoramento e de consultoria técnica.

§ 5º Compete ao Presidente do Tribunal regulamentar o funcionamento do Comitê.”

A coordenação e a proposição de regulamentação das atividades inerentes à gestão de pessoas no Tribunal competem à Secretaria de Gestão de Pessoas e ao Instituto Serzedêllo Corrêa.

A Secretaria de Gestão de Pessoas tem como competências principais as dispostas na PORTARIA-SEGEDAM Nº 13, DE 5 DE MARÇO DE 2007, em seu art. 6º:

“Art. 6º A Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep), unidade técnico-executiva especializada, subordinada à Secretaria-Geral de Administração, tem por finalidade propor e conduzir políticas de gestão de pessoas, além de gerenciar e executar atividades inerentes à gestão de clima organizacional,

de serviços de pessoal, de desempenho, de qualidade de vida e de alocação e movimentação de pessoas no âmbito do Tribunal.”

A estrutura da Secretaria de Gestão de Pessoas está contida na Portaria-SEGEP nº 1954, de 29 de outubro de 2007, art. 4º:

“Art. 4º A Segep tem a seguinte estrutura:

I - Diretoria de Pagamento de Pessoal (Dipag):

- a) Serviço de Pagamento de Ativos (SPA);
- b) Serviço de Pagamento de Inativos e Pensionistas (SPI);
- c) Serviço de Conformidade de Pagamento (SCO).

II - Diretoria de Acompanhamento Funcional e Cadastro de Ativos (Direc):

- a) Serviço de Admissões e Avaliação de Desempenho (SAD);
- b) Serviço de Informação e Acomp. de Pessoal (SEINP);

III - Diretoria de Legislação de Pessoal (Dilpe):

- a) Serviço de Análise e Concessão de Direitos (SCD);
- b) Serviço de Aposentadorias e Pensões (SAP).

IV - Diretoria de Saúde (Dsaud):

- a) Serviço de Promoção de Saúde e Bem-Estar (SBE);
- b) Serviço de Saúde Ocupacional e Perícia (SOP);
- c) Serviço Ambulatorial de Saúde (SAS);

V - Central de Atendimento ao Servidor (CAS);

VI - Assessoria (ASS);”

Esta é uma Secretaria que tem como papéis principais as concessões de direitos aos servidores do TCU, gerir a folha de pagamento, conceder benefícios, acompanhar o desempenho dos servidores dentro do TCU, acompanhar a movimentação dos servidores dentro do TCU, acompanhar o desempenho funcional e criar condições de adaptação dos seus servidores.

A Secretaria é uma unidade grande, que possui um quadro considerável de servidores (140 ao total) e muitas vezes é criticada pelo seu desempenho e pela demora no atendimento das solicitações, ou pela falta de acompanhamento que deve ser feito em casos mais críticos de servidores que apresentam problemas no seu desempenho.

Por este motivo entendemos que discorrer acerca de suas atribuições, bem como pesquisar os motivos das críticas ao desempenho, nos pareceu importante para contribuir com o incremento e melhoria do seu desempenho e isso será feito no capítulo

seguinte.

Passaremos a seguir a discorrer acerca do estudo da existência ou não de disfunções burocráticas na Secretaria de Gestão de Pessoas, centro dos estudos deste trabalho.

### **3. ESTUDO**

#### **3.1. METODOLOGIA**

Para a pesquisa foi utilizada a abordagem quantitativa baseando-se no estudo de caso, através de aplicação de questionário na Secretaria de Gestão de Pessoas do TCU. Na análise das questões utilizadas visamos ao estudo dos aspectos da disfunção burocrática que interferem no atendimento ao público, na agilidade dos processos internos e ainda, buscamos identificar os comportamentos e condutas que estão em consonância com os conceitos aplicados à burocracia.

Para que pudéssemos alcançar uma interpretação dos resultados e suas implicações, utilizamos como ponto de partida e de observação o conhecimento dos autores da pesquisa da estrutura da Secretaria de Gestão de Pessoas e sua familiaridade com a tramitação e controle dos processos internos, isto dentro da aplicação do tema proposto.

#### **3.2. PESQUISA**

O método de coleta utilizada para realização da pesquisa foi o questionário com questões fechadas e com alternativas de múltipla escolha (sempre, muitas vezes, poucas vezes e nunca) contendo cada uma quatro níveis de gradação. As perguntas foram elaboradas considerando o momento atual em que se encontra estruturada a Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas da União, identificando os pontos críticos da burocracia que estão favorecendo ou dificultando o atendimento e a condução dos processos internos, bem como influenciando o comportamento das pessoas. O principal objetivo foi constatar se havia ou não disfunção burocrática.

Para que fosse possível obter uma maior veracidade e clareza das respostas a serem dadas pelos participantes da pesquisa, muitos ajustes foram feitos na formulação das perguntas. Passamos a um enfoque cuja abordagem seria mais positiva, não deixando o participante com a impressão de que as respostas negativas deveriam se sobrepor às positivas, pois os dados coletados seriam resumidos através de estatística descritiva, para que não ocorresse resultados distorcidos. Nos termos de Toledo e Ovalle (1988, p. 15):

“... é necessário, portanto, que as informações sejam reduzidas até o ponto em que se possa interpretá-las mais claramente. Em outras palavras, é indispensável resumi-las, através do uso de certas medidas-sínteses, mais comumente conhecidas como estatísticas descritivas ou simplesmente estatísticas. Por conseguinte, a estatística descritiva é um número que

sozinho descreve uma característica de um conjunto de dados. Trata-se, portanto, de um número-resumo que possibilita reduzir os dados a proporções mais facilmente interpretáveis.”

Após a coleta dos dados, esses foram reunidos em grupos e tabulados através da simples contagem e classificação. Foram utilizados métodos estatísticos simples, ou seja, estatística descritiva para resumir os dados coletados, para que fosse possível interpretar os dados mais claramente, e enfoques dedutivos para avaliar e assegurar as conclusões retiradas da pesquisa disponibilizada abaixo.

A Secretaria de Gestão de Pessoas tem em seu quadro 140 servidores, assim distribuídos em sua estrutura:

I - Diretoria Técnica de Pagamento de Pessoal (Dipag), 2 servidores:

a) Serviço de Pagamento de Ativos (SPA), 13 servidores;

b) Serviço de Pagamento de Inativos e Pensionistas (SPI), 7 servidores;

II - Diretoria Técnica de Acompanhamento Funcional e Cadastro de Ativos (Direc), 2 servidores:

a) Serviço de Admissões e Avaliação de Desempenho (SAD), 10 servidores;

b) Serviço de Informação e Acomp. de Pessoal (SEINP), 10 servidores;

III - Diretoria Técnica de Legislação de Pessoal (Dilpe), 2 servidores:

a) Serviço de Análise e Concessão de Direitos (SCD), 10 servidores;

b) Serviço de Aposentadorias e Pensões (SAP), 8 servidores;

IV - Diretoria de Saúde (Dsaud), 7 servidores:

a) Serviço de Promoção de Saúde e Bem-Estar (SBE), 10 servidores;

b) Serviço de Saúde Ocupacional e Perícia (SOP), 13 servidores;

c) Serviço Ambulatorial de Saúde (SAS), 21 servidores;

V - Assessoria (ASS), 1 servidor;

VI – Central de Atendimento ao Servidor (CAS), 8 servidores.

O local escolhido para o estudo de caso foi a Secretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União situado em Brasília. A SEGEP tem como competências principais construir visão compartilhada alinhada com os valores e as estratégias institucionais; planejar, organizar, dirigir, executar e controlar as atividades inerentes à gestão de pessoas do Tribunal de Contas da União; planejar, promover, coordenar e acompanhar programas voltados para a promoção da saúde, prevenção de doenças e para melhoria da qualidade de vida dos colaboradores do Tribunal; operacionalizar os serviços de pessoal do Tribunal dentre outras.

Para a análise foram aplicados questionários (instrumento de coleta de dados) junto a 60 servidores do quadro da Secretaria de Gestão de Pessoas, de forma aleatória e com participação espontânea, não sendo considerado o exercício ou não de função comissionada pelos respondentes.

Tomamos o cuidado para que todos os setores da Secretaria fossem contemplados, representados pelos servidores que se encontravam no momento da aplicação da pesquisa, independentemente de seus níveis hierárquicos. A escolha da amostra teve um caráter aleatório, buscamos servidores que passaram por algum processo de transição e que vivenciaram as diferentes gestões administrativas no âmbito da Secretaria de Gestão de Pessoas.

Como critério, adotamos a não identificação dos servidores que responderiam aos questionários, garantindo-se assim uma maior confiabilidade e veracidade das respostas dos entrevistados. A pesquisa foi aplicada entre os dias 18 e 19 de outubro de 2007, nas dependências da Secretaria de Gestão de Pessoas e não foram detectadas dificuldades no retorno da pesquisa pelos participantes.

### **3.3. RESULTADO**

Faremos neste tópico uma apresentação dos resultados da pesquisa realizada junto aos servidores da Secretaria de Gestão de Pessoas, com o objetivo de analisar eventuais existências de disfunções burocráticas tomando como base os conceitos firmados pelos autores pesquisados.

A análise de algumas das questões aplicadas levou-nos à conclusão de que:

2ª PERGUNTA: O seu superior hierárquico toma as decisões relativas aos processos de trabalho de seu setor individualmente?	%
SEMPRE	15,9
MUITAS VEZES	22,7
POUCAS VEZES	52,3
NUNCA	9,1
11ª PERGUNTA: As ações empreendidas pelo seu Superior hierárquico impactam no tempo de resolução dos processos de trabalho?	%
SEMPRE	9,1
MUITAS VEZES	65,9
POUCAS VEZES	25,0
NUNCA	0
15ª PERGUNTA: A sua chefia imediata toma decisões consultando toda a equipe?	%
SEMPRE	18,2
MUITAS VEZES	47,7
POUCAS VEZES	31,8
NUNCA	2,3
- 61,4 % dos servidores da Secretaria concordam que as decisões não são tomadas individualmente por seu Superior Hierárquico e que as ações implementadas por ele reduz o tempo de resolução dos processos de trabalho, resposta dada por 75 % dos servidores, onde a equipe é consultada na hora de se tomar decisões, 65,9 % responderam positivamente.	
Neste caso, por ser a burocracia assentada em uma rígida hierarquização da autoridade, ou seja, quem toma decisão é aquele que ocupa a mais elevada categoria hierárquica, as respostas dadas foram muito positivas quanto a questão da tomada de decisão, acreditamos que não há disfunção burocrática, ao contrário, a gestão é participativa.	

7ª PERGUNTA: Você toma conhecimento das mudanças propostas pelos seus Superiores dentro da Secretaria?	%
SEMPRE	18,2
MUITAS VEZES	50,0
POUCAS VEZES	29,5
NUNCA	2,3
8ª PERGUNTA: Você percebe que as mudanças são facilmente implementadas na Secretaria?	%
SEMPRE	0
MUITAS VEZES	38,6
POUCAS VEZES	54,5
NUNCA	6,8
9ª PERGUNTA: Você sente insegurança frente às mudanças de estrutura e eventuais mudanças de processos de trabalho, que possam ocorrer na sua Secretaria?	%
SEMPRE	2,3
MUITAS VEZES	15,9
POUCAS VEZES	59,1
NUNCA	22,7

- 68,2 % dos servidores têm conhecimento das mudanças propostas, mas 61,3 % percebem que elas não são facilmente implementadas na Secretaria. Quando perguntado sobre se sentiriam insegurança numa eventual mudança 81,8 % respondeu que não se sentiriam tão inseguros numa implementação de mudança na estrutura ou nos processos de trabalho na Secretaria.

Quando as normas e regulamentos são impostos pela burocracia, as pessoas passam a ser simplesmente um executor das rotinas e procedimentos, os quais elas passam a dominar com plena segurança. Percebemos, então, que a possibilidade de mudança leva o indivíduo ao desconforto, ao desconhecido e traz o sentimento de perigo iminente quanto à sua segurança e à tranquilidade. Observamos que pode ter havido desconhecimento dos participantes quando da marcação da resposta quanto ao sentimento de insegurança na cogitação de mudanças, pois quando a mudança não é implementada como desejamos, acredita-se que houve uma rejeição por parte dos colaboradores, isso nos leva a uma disfunção que é a resistência a mudança. Segundo apontado por Robert Merton quando surge possibilidade de mudança dentro de uma organização, essa situação passa a ser interpretada pelas pessoas como algo que causa insegurança, elas passam a resistir a qualquer tipo de mudança que se pretenda implementar e com isso .

3ª PERGUNTA: Você percebe que o trabalho que realiza é organizado em tarefas operacionais?	%
SEMPRE	9,3
MUITAS VEZES	55,8
POUCAS VEZES	30,2
NUNCA	4,7
4ª PERGUNTA: Você percebe que o trabalho que realiza é focado no atendimento ao cliente?	%
SEMPRE	50,0
MUITAS VEZES	29,5
POUCAS VEZES	20,5
NUNCA	0
- 65,1% dos servidores têm a percepção de que suas atividades são mais operacionais do que técnicas e que em sua Secretaria o seu trabalho está voltado para atendimento ao cliente.	
Nesta análise verificamos que os servidores não estão focados somente para dentro da Secretaria, ou seja, nas normas e regulamentos, pelo contrário, há a necessidade de se prestar um bom atendimento aos seus clientes, não sendo, portanto, observado uma relação direta com a existência de disfunção burocrática.	

1ª PERGUNTA: No seu serviço você nota um excesso de formalismo, rotinas e padronização nas tarefas que executa?	%
SEMPRE	18,2
MUITAS VEZES	40,9
POUCAS VEZES	36,4
NUNCA	4,5
14ª PERGUNTA: Você percebe que há processos de trabalhos que dependem de muitos papeis em circulação na Secretaria em que você trabalha?	%

SEMPRE	20,9
MUITAS VEZES	53,5
POUCAS VEZES	23,3
NUNCA	2,3
59,1% dos servidores notam excesso de papéis e formalidades, rotinas e padronizações nas tarefas em que executam; - 74,4% percebem que há nos processos de trabalho um exagero de papéis em circulação na Secretaria.	
- A tendência de uma organização burocrática é o apego exagerado na regulamentação de tudo, desde a forma padronizada dos documentos, horário do trabalho e até no comportamento das pessoas. O excesso de papelório constitui uma das mais graves disfunções numa organização segundo Merton, pois se acredita que em toda burocracia há a necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações. Neste caso, notamos um alto grau de disfunção dentro da Secretaria.	

5ª PERGUNTA: A aplicação rigorosa das normas e regulamentos faz com que você desempenhe melhor o seu trabalho?	%
SEMPRE	9,3
MUITAS VEZES	39,5
POUCAS VEZES	46,5
NUNCA	4,7
16ª PERGUNTA: A quantidade de informações que recebe é suficiente para o desempenho das suas atividades?	%
SEMPRE	2,3
MUITAS VEZES	79,1
POUCAS VEZES	16,3
NUNCA	2,3
- 48,8% acreditam que a aplicação rigorosa das normas e regulamentos melhora o seu desempenho no trabalho e, ainda, 81,4% dos servidores afirmaram que as informações recebidas são suficientes para que elas possam desenvolver seus trabalhos.	
Esta é uma das tendências da burocracia, onde o servidor acredita que a linha traçada conforme o previsto para que ela exerça seu cargo é aquela definida pela organização, sem importar se gera ou não impessoalidade nas relações. As normas e regulamentos segundo Merton passam a se transformar de meios em objetivos e os funcionários passam a ser especialistas, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer as normas e os regulamentos. Esse tipo de exigência da burocracia, superconformidade às regras, regulamentos, rotinas e procedimentos leva a uma rigidez no comportamento do servidor. Neste caso a organização perde toda sua flexibilidade levando o servidor ao desempenho mínimo.	

6ª PERGUNTA: Você percebe que a comunicação é clara dentro da sua Secretaria?	%
SEMPRE	13,6
MUITAS VEZES	34,1
POUCAS VEZES	50,0

NUNCA	2,3
13ª PERGUNTA: A avaliação de desempenho é definida com critérios claros e bem comunicados?	%
SEMPRE	7,0
MUITAS VEZES	18,6
POUCAS VEZES	23,3
NUNCA	51,2
17ª PERGUNTA: Você tem conhecimento das metas de sua Secretaria?	%
SEMPRE	9,1
MUITAS VEZES	34,1
POUCAS VEZES	45,5
NUNCA	11,4
- 53,3% dos servidores percebem que a comunicação não é muito clara dentro da Secretaria; 74,5% afirmaram que a avaliação de desempenho não é definida com critérios claros e bem comunicados e 56,9% não toma conhecimento das metas estabelecidas para Secretaria.	
A falta de comunicação acreditamos que leve a despersonalização do relacionamento entre os servidores, dando um caráter impessoal nas relações, levando com que a comunicação passe a ser bloqueada por causa das divisões hierárquicas. Entendemos que a Comunicação Organizacional é uma competência essencial que as organizações modernas necessitam dominar, de modo a melhor compartilhar com os públicos interno e externo suas intenções e realizações e que, portanto, a Secretaria de Gestão de Pessoas necessita aprimorar e desenvolver para melhorar seus processos de trabalho.	

Constatamos assim que existem algumas disfunções burocráticas na Secretaria de Gestão de Pessoas, embora em alguns casos seja em menor grau.

## 4. CONCLUSÃO

Analisando o resultado da pesquisa foram identificadas algumas disfunções, manifestadas, principalmente, quanto à resistência a mudanças, ao excesso de formalismo e de papelório e, ainda, na comunicação dentro da Secretaria de Gestão de Pessoas. Temos de considerar a forma estrutural da Secretaria, departamentalizada, e subdividida em vários níveis hierárquicos.

A resistência à mudança tem muito a ver com a insegurança de manutenção do status e das novas habilidades exigidas pelo cliente. Neste caso, caberia ao dirigente o papel de incrementar essa mudança, pois a ele é inerente o papel de líder, que deve buscar soluções e meios para motivar seus funcionários a compreender o processo de mudança.

Cabe ao gestor de pessoas desenvolver políticas e práticas de gestão de mudanças que conciliem expectativas e necessidades dos servidores, elevando-se o nível de motivação e comprometimento, gerando satisfação pessoal e melhoria no desempenho profissional.

O excesso de formalismo e papelório se caracteriza principalmente pelo fato de que os processos internos da Secretaria ainda se baseiam na cultura do papel. O que se percebe é que a Secretaria está embasada na tramitação de papéis em todo o seu escopo de trabalho, conforme ficou comprovado pelos questionários respondidos pelos servidores. Essa situação está sendo tratada pela Secretaria no intuito de sistematizar e gerenciar os processos internos de trabalho.

Está em andamento o projeto SEGEDAM SEM PAPEL, que tem como escopo a adoção da gestão eletrônica de processos e documentos, em substituição à tradicional utilização de documentos em papel. Entendemos que a partir daí esta disfunção deve ser diminuída, passando a ser um evento de menor importância no desenvolvimento dos trabalhos.

Percebeu-se que os servidores da Secretaria de Gestão de Pessoas entendem que a comunicação é um processo que não está sendo bem tratado e que necessita de aprimoramento. A comunicação pode influenciar

A falta de comunicação leva a distorção na forma de trabalhar, leva à desmotivação por parte dos servidores, bem como causa ruídos muitas vezes irreparáveis, que podem comprometer o bom desempenho individual e coletivo.

As disfunções observadas foram consideradas de média relevância, levando-se em conta o nível de complexidade trabalhado e de diversidade na Secretaria, onde são desenvolvidas diariamente atividades rotineiras, que requerem um certo grau de conhecimento técnico e uma perfeita relação servidor/cliente. Considerando essa complexidade existente nos processos dessa Secretaria, a pesquisa mostrou alguns sintomas do que aqui denominamos de disfunção burocrática de acordo como os conceitos e linhas de pensamentos trabalhados nesta monografia em relação a Merton.

Entendendo-se ser essa Secretaria direcionada para um segmento de atendimento a cliente, faz necessário que os processos sejam dinâmicos e que demonstrem um nível de resposta que atenda de imediato às demandas tão diferenciadas que são apresentadas constantemente por seus clientes.

O Tribunal de Contas da União está implantando uma política de gestão de pessoas mais estratégica, alinhada com o planejamento estratégico, exigindo cumprimento de metas e resultados positivos e que exige esforço de suas Secretarias cumprirem o que lhes é imposto.

A Secretaria necessita passar da fase de departamento de pessoal, para um modelo integrado e estratégico, onde a mesma deixe de restringir-se às rotinas inerentes à administração de pessoal e passe à fase de administração de recursos humanos, passando a abordar o elemento humano nos seus processos de trabalho.

Entendemos que as disfunções detectadas na Secretaria são limitadores de implantação de uma política voltada à formulação de estratégias, acompanhamento de desempenho do seu corpo técnico, sendo necessário uma promoção de investimentos e ações alicerçadas em uma política consistente de qualificação e aprendizado continuado, com vistas a implementação de programas de trabalho que valorizem a inovação e estimulo a criatividade e a reflexão sobre a melhoria de processos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luis César G. de e GARCIA, Adriana Amadeu. Gestão de Pessoas: Estratégias e Integração Organizacional. São Paulo: Atlas, 2006.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em organizações públicas. Caxias do Sul: Educs, 2005.

BROMM, Leonard e SELZNICK, Philip. Elementos de Sociologia. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de Pessoas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. Teoria Geral da Administração. 7ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

\_\_\_\_\_. Recursos Humanos. São Paulo: Compacta, 2002.

Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa.

DUTRA, Joel Souza. Gestão de Pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2006.

FISCHER, André Luiz. FISCHER, Rosa Maria. Gestão de Pessoas na Organização: Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. São Paulo: Gente, 2002.

[http://www2.tcu.gov.br/portal/page?\\_pageid=33,208335&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,208335&_dad=portal&_schema=PORTAL).

Acesso em 5 de novembro de 2007.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. Introdução à Administração. Atlas, 2000.

MERTON, Robert K. Sociologia: Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MOTTA, Fernando C. Prestes e VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. Teoria Geral de Administração. 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. Sociologia das Organizações: Uma Análise do Homem e das Empresas no Ambiente Competitivo. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

TOLEDO, Geraldo Luciano e OVALLE, Ivo Izidoro, Estatística Básica. 2 ed. São Paulo:

Atlas 1988.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho. RAP. Rio de Janeiro 38(2):199-220. Mar./Abr., 2004.

## ANEXOS

### 1. QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS

1- No seu serviço você nota um excesso de formalismo, rotinas e padronização nas tarefas que executa?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

2 - O seu superior hierárquico toma as decisões relativas aos processos de trabalho de seu setor individualmente?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

3 – Você percebe que o trabalho que realiza é organizado em tarefas operacionais?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

4 - Você percebe que o trabalho que realiza é focado no atendimento ao cliente?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

5 - A aplicação rigorosa das normas e regulamentos faz com que você desempenhe melhor o seu trabalho?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

6 - Você percebe que a comunicação é clara dentro da sua Secretaria?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

7 – Você toma conhecimento das mudanças propostas pelos seus Superiores dentro da Secretaria?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

8 - Você percebe que as mudanças são facilmente implementadas na Secretaria?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

9 – Você sente insegurança frente às mudanças de estrutura e eventuais mudanças de processos de trabalho, que possam ocorrer na sua Secretaria?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

10 – Você tem conhecimento da existência de programas e projetos claramente definidos para a gestão de pessoas na Secretaria, como O Projeto Pessoa, o Projeto Atuar, o Projeto do SGP, dentre outros?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

11 - As ações empreendidas pelo seu Superior hierárquico impactam no tempo de resolução dos processos de trabalho?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

12 - Você considera que sua carga horária é suficientemente adequada para que possa cumprir as suas tarefas com responsabilidade?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

13 - A avaliação de desempenho é definida com critérios claros e bem comunicados?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

14 – Você percebe que há processos de trabalhos que dependem de muitos papéis em circulação na Secretaria em que você trabalha?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

15 – A sua chefia imediata toma decisões consultando toda a equipe?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

16 - A quantidade de informações que recebe é suficiente para o desempenho das suas atividades?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

17 – Você tem conhecimento das metas de sua Secretaria?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

18 – A sua chefia negocia prazos para o cumprimento de tarefas?

Sempre    Muitas Vezes    Poucas Vezes    Nunca

## 2. RESULTADO DA PESQUISA

1ª PERGUNTA: No seu serviço você nota um excesso de formalismo, rotinas e padronização nas tarefas que executa?

	%
SEMPRE	18,2
MUITAS VEZES	40,9
POUCAS VEZES	36,4
NUNCA	4,5

2ª PERGUNTA: O seu superior hierárquico toma as decisões relativas aos processos de trabalho de seu setor individualmente?

	%
SEMPRE	15,9
MUITAS VEZES	22,7
POUCAS VEZES	52,3
NUNCA	9,1

3ª PERGUNTA: Você percebe que o trabalho que realiza é organizado em tarefas operacionais?

	%
SEMPRE	9,3
MUITAS VEZES	55,8
POUCAS VEZES	30,2
NUNCA	4,7

4ª PERGUNTA: Você percebe que o trabalho que realiza é focado no atendimento ao cliente?

	%
SEMPRE	50,0
MUITAS VEZES	29,5
POUCAS VEZES	20,5
NUNCA	0

5ª PERGUNTA: A aplicação rigorosa das normas e regulamentos faz com que você desempenhe melhor o seu trabalho?

	%
SEMPRE	9,3
MUITAS VEZES	39,5
POUCAS VEZES	46,5
NUNCA	4,7

6ª PERGUNTA: Você percebe que a comunicação é clara dentro da sua Secretaria?

	%
SEMPRE	13,6
MUITAS VEZES	34,1
POUCAS VEZES	50,0
NUNCA	2,3

7ª PERGUNTA: Você toma conhecimento das mudanças propostas pelos seus Superiores dentro da Secretaria?

	%
SEMPRE	18,2
MUITAS VEZES	50,0
POUCAS VEZES	29,5
NUNCA	2,3

8ª PERGUNTA: Você percebe que as mudanças são facilmente implementadas na Secretaria?

	%
SEMPRE	0
MUITAS VEZES	38,6
POUCAS VEZES	54,5
NUNCA	6,8

9ª PERGUNTA: Você sente insegurança frente às mudanças de estrutura e eventuais mudanças de processos de trabalho, que possam ocorrer na sua Secretaria?

	%
SEMPRE	2,3
MUITAS VEZES	15,9
POUCAS VEZES	59,1
NUNCA	22,7

10ª PERGUNTA: Você tem conhecimento da existência de programas e projetos claramente definidos para a gestão de pessoas na Secretaria, como O Projeto Pessoa, o Projeto Atuar, o Projeto do SGP, dentre outros?

	%
SEMPRE	22,7
MUITAS VEZES	40,9
POUCAS VEZES	34,1
NUNCA	2,3

11ª PERGUNTA: As ações empreendidas pelo seu Superior hierárquico impactam no tempo de resolução dos processos de trabalho?

	%
SEMPRE	9,1
MUITAS VEZES	65,9

POUCAS VEZES	25,0
NUNCA	0

12ª PERGUNTA: Você considera que sua carga horária é suficientemente adequada para que possa cumprir as suas tarefas com responsabilidade?

	%
SEMPRE	59,1
MUITAS VEZES	36,4
POUCAS VEZES	4,5
NUNCA	0

13ª PERGUNTA: A avaliação de desempenho é definida com critérios claros e bem comunicados?

	%
SEMPRE	7,0
MUITAS VEZES	18,6
POUCAS VEZES	23,3
NUNCA	51,2

14ª PERGUNTA: Você percebe que há processos de trabalhos que dependem de muitos papeis em circulação na Secretaria em que você trabalha?

	%
SEMPRE	20,9
MUITAS VEZES	53,5
POUCAS VEZES	23,3
NUNCA	2,3

15ª PERGUNTA: A sua chefia imediata toma decisões consultando toda a equipe?

	%
SEMPRE	18,2
MUITAS VEZES	47,7
POUCAS VEZES	31,8
NUNCA	2,3

16ª PERGUNTA: A quantidade de informações que recebe é suficiente para o desempenho das suas atividades?

	%
SEMPRE	2,3
MUITAS VEZES	79,1
POUCAS VEZES	16,3
NUNCA	2,3

17ª PERGUNTA: Você tem conhecimento das metas de sua Secretaria?

	%
SEMPRE	9,1
MUITAS VEZES	34,1
POUCAS VEZES	45,5
NUNCA	11,4

18ª PERGUNTA: A sua chefia negocia prazos para o cumprimento de tarefas?

	%
SEMPRE	4,5
MUITAS VEZES	61,4
POUCAS VEZES	29,5
NUNCA	4,5